IMAM MUSTOFA, S.HI., M.SI



POLITIK HUKUM ISLAM DI INDONESIA

Pergulatan politik dibalik lahirnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan



STAIN JURAI SIWO METRO


IAIN
METRO

IMAM MUSTOFA, S.HI., M.SI

POLITIK HUKUM ISLAM DI INDONESIA

Pergulatan politik dibalik lahirnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan



STAIN JURAI SIWO METRO

IMAM MUSTOFA, S.HI., M.SI

POLITIK HUKUM ISLAM DI INDONESIA

PERGULATAN POLITIK DI BALIK LAHIRNYA
UNDANG-UNDANG PERKAWINAN
NO. 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN

POLITIK HUKUM ISLAM DI INDONESIA

PERGULATAN POLITIK DI BALIK LAHIRNYA UNDANG-UNDANG PERKAWINAN NO. 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN 978 602 6910 43 1

Ukuran buku :15,5 x 23 cm
Cetakan, November 2015

Penulis : Imam Mustofa, S.HI., M.SI

Desain Cover : Faridz
Editor : Alwi

Diterbitkan Oleh
STAIN JURAI SIWO METRO
Jl. Ki Hajar Dewantara 15A Metro Timur Kode Pos 34111
Kota Metro, Lampung, Indonesia

Bekerjasama dengan


CV. DVIFA Percetakan & Penerbit
Email : dvifa_45@yahoo.com

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahi Rabbil Alamin, penulis bersyukur atas segala nikmat Allah SWT. Yang telah terlimpah, terutama nikmat iman, ilmu, hidayah dah hikmah. Sholawat dan Salam, selalu tercurah pada suri tauladan umat, Nabi Muhammad SAW, berkat hidayah dan hikmah Allah SWT, dan motivasi untuk berbagi ilmu yang telah diajarkan Rasulullah, penulis dapat menghasilkan secarik karya yang mengkaji tetang Politik Hukum Perkawinan ini.

Membahas masalah hukum tidak akan lepas dari tiga aspek, yaitu aspek filosofis, aspek yuridis dan aspek sosiologis. Kajian sosiologis dari hukum menjadi hal yang sangat penting, mengingat aspek sosiologis tersebut akan selalu muncul dalam setiap masa, karena keberlakuan hukum tidak akan pernah lepas dari masyarakat dengan segala perubahan dan segala perkembangannya. Dalam hal ini, aspek polotik yang merupakan bagian integral dari ranah sosiologis, jarang tersentuh oleh peneliti masalah hukum. Dengan membahas hukum dari aspek politik, atau politik hukum, maka akan menemukan hubungan yang sangat erat antara hukum dan kondisi serta konfigurasi politik yang melatar belakangi lahirnya suatu produk hukum tersebut. Minimnya kajian politik hukum ini juga terjadi ketika membahas hukum Islam, khususnya terkait dengan legislasi hukum Islam, atau setidaknya aturan perundang-undangan yang berasal dari aspirasi umat Islam di Indonesia. Padahal, menurut sementara ahli hukum Indonesia, hukum merupakan produk politik. Undang-Undang Perkawinan yang *nota bene* hukum privat yang dalam penyusunannya banyak melibatkan umat Islam juga tidak terlepas dari pergulatan politik ini. Kenyataan ini menggugah penulis untuk mengkaji kronologi lahirnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Perkawinan atau yang lazim disebut dengan Undang-Undang Perkawinan dari aspek politik hukum di Indonesia, dengan harapan dapat mengeksplorasi dan mendeskripsikan secara jelas tentang konfigurasi dan gejolak politik pada saat lahirnya Undang-Undang Perkawinan tersebut.

Kehadiran buku ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan kepada para intelektual, khususnya mereka yang *concern* tehadap kajian hukum Islam, khususnya hukum perkawinan yang berlaku di Indonesia. Memang sudah banyak buku dan kajian mengenai pilitik hukum. Namun buku ini berbeda. Penulis fokus dengan pada kajian hukum perkawinan di Indonesia. Kekayaan referensi dan ketajaman analisis yang penulis tuangkan dalam buku ini diharapkan dapat memberi tambahan pencerahan kepada para mahasiswa, Dosen atau akademisi yang mengkaji politik hukum Islam di Indonesia, khususnya hukum perkawinan.

Penulis menyampaikan terimakasih yang tak terhingga kepada pihak-pihak yang men-*support* penulis dan terlibat dalam penulisan buku ini.

terimakasih yang mendalam kepada Ibunda tersayang, Siti Musini yang selalu Munawaroh yang selalu memberikan motivasi dan “sumbangan waktu” kepada penulis. Bidadari kecilku, Mahera Mumtazatul Musthafa yang menjadi sinar harapan bagi penulis untuk selalu berkarya dan terus berkarya.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih banyak kekurangan, baik dalam substansi maupun teknik penulisannya. Oleh karena itu, penulis mengharap kritik dan saran dari para pembaca demi agar karya penulis selanjutnya bisa lebih baik. Semoga buku ini dapat menjadi wahana *silatul ilmi* bagi para pihak yang konsen terhadap kajian hukum perkawinan di Indonesia. Semioga buku ini benar-benar bermanfaat bagi masyarakat dan menjadi amal jariyah penulis.

Metro, Oktober 2015
Penulis,

Imam Mustofa, SHI., MSI

Kupersembahkan karya kecil ini untuk istriku tercinta, Imroatul Munawaroh dan untuk buah hatiku, Mahera Mumtazatul Mushthafa

DAFTAR ISI

BAGIAN I

SELAYANG PANDANG KAJIAN POLITIK HUKUM PERKAWINAN

A. Mengapa Perlu Kajian Politik Hukum Perkawinan

Lahirnya Undang-Undang No. 1 tahun 1974 merupakan manifestasi pembaruan hukum Islam di Indonesia. Meskipun perkembangan hukum Islam, khususnya yang terkait dengan hukum keluarga di Indonesia sangat terlambat dibanding dengan negara-negara muslim lain,[1] namun kehadiran undang-undang di atas merupakan suatu langkah kemajuan yang cukup signifikan. Sebagai suatu langkah pembaruan hukum, undang-undang tersebut tidak lahir di ruang hampa.

Setidaknya ada beberapa faktor yang melatarbelakangi terjadinya pembaruan hukum Islam di Indonesia.[2] *Pertama,* untuk mengisi kekosongan hukum, karena norma-norma yang terdapat dalam kitab-kitab fikih tidak mengaturnya, sedangkan kebutuhan masyarakat terhadap hukum tentang masalah yang terjadi sangat mendesak untuk diterapkan. *Kedua,* pengaruh globalisasi, ekonomi dan IPTEKS sehingga perlu ada aturan hukum yang mengaturnya, terutama masalah-masalah yang belum ada aturan hukumnya. *Ketiga,* pengaruh reformasi dalam berbagai bidang yang memberikan peluang kepada hukum Islam untuk menjadi bahan acuan dalam membuat

---

[1] Turki melakukan pembaruan hukum keluarga pada tahun 1917, Lebanon pada tahun 1919, Mesir pada tahun 1920, Iran pada tahun 1930, Yordania pada tahun 1951, Syria pada tahun 1953, Tunisia pada tahun 1956, Maroko pada tahun 1957, Irak pada tahun 1959, Algeria pada tahun 1959, dan Sudan pada tahun 1960. Lihat Tahir Mahmood, *Family Law Reform in the Muslim World*, (India: Indian Law Institute, 1972), hlm. 115-164.

[2] Secara umum ada tiga bentuk pembaruan hukum Islam di Negara-negara muslim; *pertama*, melalui legislasi atau perundang-undangan; *kedua*, melalui dekrit presiden atau raja; *ketiga*, melalui ketetapan-ketetapan hakim. (*Ibid.*, hlm. 64).

hukum nasional. *Keempat,* pengaruh pembaruan hukum Islam yang dilakukan oleh para mujtahid, baik tingkat internasional maupun nasional.[3] Namun, secara khusus, Undang-Undang No. 1 tahun 1974 ini bertujuan *Pertama,* memberikan kepastian hukum bagi masalah-masalah perkawinan, sebab, sebelum adanya Undang-undang perkawinan hanya bersifat *judge made law*; *kedua,* melindungi hak-hak kaum wanita, dan sekaligus memenuhi keinginan dan harapan kaum wanita; *ketiga,* menciptakan undang-undang yang sesuai dengan tuntutan zaman.[4] Tuntutan ini berupa peristiwa yang memerlukan pemecahannya secara hukum. Banyak peristiwa yang muncul namun belum ada aturan hukum yang dijadikan rujukan untuk penyelesaiannya. Karena hukum selalu tertinggal dari peristiwanya *(het recht hinkt achter de feiten aan).* Itu adalah sifat hukum.[5] Secara umum dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Perkawinan No. 1 tahun 1974 lahir karena hukum perkawinan yang ada sangat pluralistis, menonjolkan segi keperdataan dan cenderung sekuler, maka berimplikasi pada munculnya ketiadaan kepastian hukum. Sehingga diperlukan adanya solusi yang dapat mengatasi ketidakpastian tersebut, yaitu dengan upaya untuk melahirkan sebuah undang-undang perkawinan yang bersifat nasional.[6] Hal ini dijawab dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UUP).

Dalam situasi awal abad ke-19 undang-undang adalah endapan,

---

[3] Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia,* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 153-154.

[4] Khoiruddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Malaysia dan Indonesia,* (Jakarta: INIS, 2002), hlm. 53.

[5] Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum; Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2004), hlm. 109.

[6] Bandingkan dengan M.B. Hooker, *Undang-Undang Islam di Asia Tenggara* (alih bahasa Rohani Abdul Rahim Raja Rohana Raja Mamatnanisah Che Ngah) (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementrian Pendidikan Malaysia: 1992), hlm 309.

dalam bentuk aturan hukum, dari nilai atau norma yang hidup dan diterima secara umum dalam masyarakat (contoh klasik : pacta sunt servanda); dewasa ini undang-undang terutama memberi bentuk yuridis kepada campur tangan sosial yang hendak diwujudkan oleh mayoritas parlemen dari saat yang penting tersebut).[7] Hukum sebagai kaidah atau norma sosial, tidak terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum merupakan cerminan atau konkritisasi dari nilai-nilai yang pada suatu saat berlaku pada masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang hidup dalam masyarakat. Hal ini didasarkan pada pendapat bahwa untuk mewujudkan nilai-nilai sosial yang dicita-citakan oleh masyarakat, diperlukan kaidah-kaidah hukum sebagai alatnya.[8]

Sebagai sebuah produk dinamika sosial, hukum bermuatan nilai-nilai luhur yang mengilhami, menghidupinya dan bersumber dari kesadaran anggota masyarakat dalam bertingkah laku. Namun sayangnya, seperti fakta

---

[7] Lihat T. Koopmans, *De Rol Van Wetgever*, 1970, dikutip oleh A Hamill S Attamimi, Dalam makalah berjudul *Pengembangan Peraturan Peru it dan W-un dai-an Indonesia*. disampaikan pada Seminar Hukum Nasional VI yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional- Departemen Kehakiman. IPI 25-29 Juli 1994 di Jakarta. Wm. t.

[8] Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2001), hlm 14. Mengenai hukum harus sejalan dengan perembangan masyarakat, Satjipto Rahardjo menawarkan teori hukum progresif. Hukum yang progresif menolak untuk mempertahankan status quo dalam berhukum. Mempertahankan *status quo* berarti mempertahankan segalanya, dan hukum adalah tolak ukur untuk semuanya. Pandangan *status quo* itu sejalan dengan cara positivistik, normatif dan legalistik. Sehingga sekali undang-undang menyatakan atau merumuskan seperti itu, kita tidak bisa berbuat banyak, kecuali hukumnya dirubah terlebih dahulu. Hukum Progresif menurut Sutjipto Rahardjo adalah melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdi kepada manusia dan kemanusiaa. Lihat Satjipto Rahadjo, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum* (Jakarta: Penerbit Buku KOMPAS, 2006), hlm. 147; lihat juga Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hlm. 154; lihat juga Yance Arizona, *Hukum Progresif yang Mengalir* (Resensi Buku *Satjipto Rahadjo*, Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum). http://yancearizona. wordpress.com /2007/12/30/hukum-progresif-yang-mengalir/; diakses pada 20 April 2008).

yang lumrah dalam diskursus kekuasaan *(power)*, eksistensi relasi-relasi sosial, hukum politik dan budaya yang membidangi dan membesarkan norma hukum tidak selalu seimbang tetapi penuh dengan nuansa ketimpangan dan dominasi. Karenanya, tidak berlebihan jika dalam wacana *Marxian* tumbuh keyakinan bahwa hukum sebagai epifenomena, *supra-struktur,* dan merepresentasikan medium *diskursif* yang unggul.[9]

Hukum memang akan selalu berkembang sejalan dengan perkembangan situasi sosio-kultural, kondisi, situasi tempat dan waktu. Perkembangan hukum juga tidak terlepas dari perkembangan dinamika atau pengaruh politik yang ada. Hukum tidak pernah lepas dari politik, karena adanya hubungan kausalitas antara keduanya.[10] Hubungan kausalitas ini mulai dari proses strategi pembentukan, materi, implementasi, dan fungsi. Jadi sebuah undang-undang yang notabene adalah bagian dari hukum tertulis merupakan produk politik.

Berkaitan dengan hukum Islam, nampaknya tidak berbeda dengan hukum umum.[11] Hukum Islam tidak terlepas dari proses dan dinamika politik yang ada. Artinya kondisi masyarakat berpengaruh kepada pemikiran

---

[9] Nuryamin Aini "Dasar Legitimasi Sosiologis Gagasan Perubahan Undag-Undang No. 1 tahun 1974 dalam Konteks Perubahan Sosial" dalam SYARIAH; Jurnal Ilmu Hukum No. 1, Volume 7, Juni2007; diterbitkan oleh Fakultas Syariah IAIN Antasari Kalimantan Selatan, 2007, hlm. 33.

[10] Di kalangan ahli hukum setidaknya ada dua pendapat mengenai hubungan kausalitas antara politik dan hukum. *Pertama,* kalangan idealis yang berpendapat bahwa hukum harus mampu mengendalikan dan merekayasa perkembangan masyarakat, termasuk kehidupan politiknya. Salah satu tokoh aliran ini adalah Roscue Pound. *Kedua,* kalangan realis yang mengatakan bahwa hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya. Ini berarti bahwa hukum, mau tidak mau menjadi *independent variable* atas keadaan di luarnya, terutama keadaan politiknya. Lihat Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 70-71.

[11] Hukum umum merupakan istilah yang digunakan oleh Qodri Azizy untuk menyebut hukum positif selain hukum Islam. Lihat A. Qodi Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum* (Yogyakarta: Gama Media, 2002).

hukum Islam.[12] Lahirnya berbagai undang-undang yang terkait dengan perkembangan hukum Islam tidak pernah lepas dari hubungan kausalitas dengan dinamika politik yang ada. Baik hukum acara, maupun materiilnya. Dalam hal ini politik hukum memberlakukan hukum Islam bagi pemeluk-pemeluknya. Hal ini dibuktikan dengan lahirnya Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, jo. Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaannya; Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik; Undang-Undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama; Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam; Undang-Undang No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan j.o Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil dan merupakan salah satu peraturan pelaksanaannya. Kesemuanya ini adalah hukum-hukum yang lahir dari produk Orde baru.[13] Karena secara sosiologis realitas politik Orde Baru mempengaruhi bentuk-bentuk pemahaman keagamaan di Indonesia, terlebih agama Islam.

Lahirnya berbagai udang-undang dan peraturan di atas, kecuali Undang-Undang No. 1 tahun 1974 pada saat terjadi hubungan harmonis antara Islam dan Negara. Pada fase akhir 1980-an sampai lahirnya era reformasi, hubungan Islam dan negara ditandai dengan proses saling memahami posisi masing-masing. Periode ini diawali dengan *political test* yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru dengan menyodorkan konsep asas tunggal bagi orsospol dan selanjutnya untuk ormas yang ada di

---

[12] A. Qodi Azizy, *Eklektisisme Hukum....*, hlm. 33.

[13] Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia,* (Yogyakarta: LkiS, 2001), hlm. 87. Lihat juga M. Atho' Mudzar dan Khoiruddin Nasution (ed), *Hukum Keluarga di Dunia Islam Modern: Studi Perbandingan dan Keberanjakan UU Modern dari Kitab-Kitab Fikih* (Jakarta: Ciputat Press, 2003), hlm. 25.

Indonesia.[14]

Sejarah mencatat, pengesahan UU No. 1 tahun 1974 merupakan satu peristiwa politik yang sangat menghebohkan di masa Orde Baru. Umat Islam ketika itu menentang keras RUU Perkawinan sekuler yang diajukan oleh pemerintah. Sampai-sampai Sidang Pengesahan RUU tersebut di DPR terhenti, karena para demonstran memasuki arena sidang. Akhirnya, setelah terjadi berbagai lobi antara pemerintah dan tokoh-tokoh Islam, jadilah UU Perkawinan yang usianya kini sudah hampir 40 tahun.[15]

Saat itu pemerintah Orde baru membutuhkan model hukum Islam sebagai penunjang pembangunan pembentukan hukum nasional. Hal ini terjadi karena ideologi Orde Baru menuntut perubahan sosial-keagamaan dan modernisasi pemikiran umat Islam. Ini berarti suatu tuntutan untuk merubah nilai-nilai kegamaan tradisional menjadi mentalitas tradisional menjadi mentalitas modern. Dan yang termasuk dalam program ini adalah melakukan unifikasi dan kodifikasi hukum nasional sebagai titik tolak politik hukum Orde Baru. Hal ini berarati bahwa lahirnya berbagai undang-undang dan peraturan di atas berada pada suatu hubungan antara Islam dan Negara dengan politik Orde Baru-nya dalam keadaan harmonis. Hanya saja, tidak demikian dengan lahirnya undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Undang-Undang ini, menurut Moh. Mahfud MD lahir dalam keadaan konflik atau saling curiga.[16]

Hubungan antara Islam dan Negara pada era 1970-an sampai akhir

---

[14] Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 26.

[15] Usaha “Mensekulerkan (Kembali) UU Perkawinan” dalam hidayatullah.com. (diakses 28 Mei 2008).

[16] Mahfud, *Pergulatan Politik* ..., hlm. 73.

1980-an memang saling mencurigai, penuh konflik dan antagonistik.[17] UU No. 1 tahun 1974 diajukan pada periode konflik politik, sehingga muncul protes dan demonstrasi karena materinya memuat beberapa hal yang bertentangan dengan Islam. Pada saat itu, pemerintah yang sedang tidak "mesra" dengan Islam mengajukan RUU yang dipandang dari sudut pandang Aqidah Islam harus ditolak, sementara orang Islam yang sedang agak oposan dengan pemerintah, mencurigai RUU tersebut sebagai upaya mengucilkan Islam. Dari sini bisa dipahami bahwa politik saling curiga dan konflik melahirkan rancangan produk hukum yang juga menggambarkan kesaling-curigaan.[18] Ini berarti kondisi sosial-politik sangat mempengaruhi suatu produk perundang-undangan, begitu juga sebaliknya, suatu produk hukum atau perundang-undangan akan berpengaruh pada kondisi sosial politik.

Max Weber menggunakan metode historis dalam melakukan analisa sosiologis atas fenomena sosial. Metode ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut; *pertama*, penekanannya pada saling kaitan antara kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan ide-ide. *Kedua*, usahanya untuk memahami perkembangan-perkembangan sehubungan dengan niat-niat dan motif-motif subyektif dari para pelaku yang terlibat di dalamnya. *Ketiga*, digunakannya tipe-tipe ideal.[19] Weber mementingkan mempelajari bagaimana hukum dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan, baik kepentingan materiil maupun ideal, dan oleh cara berpikir kelas-kelas sosial dan kelompok-

---

[17] Affan Gaffar, "Partisipasi Politik Umat Islam: Mencari Bentuk Artikulasi yang Tepat" dalam Majalah *Umul Quran* Vol. 5 Tahun 1992, hlm. 18-25. Lihat juga Kunto Wijoyo, *Identitas Politik Umat Islam* (Bandung: Mizan, 1997), hlm. 210-218. Awal hubungan antagoistik ini dapat ditelusuri dari masa pergerakan kebangsaan, ketika elit politik nasional terlibat dalam perdebatan tentang kedudukan Islam di Indonesia merdeka. Bachtiar Efendy, *Teologi Baru Politik Islam: Pertautan Agama, Negara dan Demokrasi* (Yogyakarta: Galang Press, 2001), hlm. 9.

[18] Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik ....,* hlm. 73.

[19] A. A. G. Peters dan Koesrini Siswoebroto (ed.), *Hukum dan Perkembangan Sosial* (Buku I, dari Buku Teks Sosiologi Hukum), (Jakarta: Sinar Harapan, 1988), hlm. 372.

kelompok yang berpengaruh dalam masyarakat, terutama kelompok ahli hukum.

Menurut Weber, ada hubungan antara kekuasaan politik di dalam suatu negara dengan hukumnya. Ia juga banyak menjelaskan cara-cara penyelenggaraan hukum dan peradilan pada masa lalu, yang menurutnya bersumber pada cara-cara perukunan antara kelompok-kelompok suku yang bersengketa. Bersamaan dengan munculnya kekuasaan politik yang menjalankan roda pemerintahannya secara rasional, maka proses hukum pun akan dijalankan secara rasional pula oleh personel yang dilatih secara khusus untuk berkemampuan menerapkan hukum secara formal berdasarkan asas-asas logika.[20]

Dari pemaparan di atas dapat dipahami bahwa hukum adalah hasil tarik-menarik berbagai kekuatan politik yang mengejawantah dalam produk hukum. Dalam hal ini Satjipto Raharjo menyatakan, bahwa hukum adalah instrumentasi dari putusan atau keinginan politik, sehingga pembuatan undang-undang sarat dengan kepentingan-kepentingan tertentu, dan dengan demikian medan pembuatan undang-undang menjadi medan perbenturan dan pergumulan kepentingan-kepentingan. Badan pembuat undang-undang akan mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat. Konfigurasi kekuatan dan kepentingan dalam badan pembuat undang-undang menjadi penting karena pembuatan undang-undang modern bukan sekedar merumuskan materi hukum secara baku berikut rambu-rambu yuridisnya, melainkan membuat putusan politik terlebih dahulu. Di samping konfigurasi kekuatan dan kepentingan dalam badan pembuat undang-undang, intervensi-intervensi dari luar tidak dapat diabaikan dalam

---

[20] *Ibid.*

pembentukan undang-undang. Intervensi tersebut dilakukan terutama oleh golongan yang memiliki kekuasaan dan kekuatan, baik secara sosial, politik maupun ekonomi.[21] Di Indonesia intervensi pemerintah dalam bidang politik sudah lazim, begitu pula di negara-negara berkembang lainnya. Sejak zaman penjajahan Belanda sampai saat ini pemerintah sangat dominan di dalam mewarnai politik hukum di Indonesia.[22]

Menurut Daniel S. Lev, politik hukum itu merupakan produk interaksi di kalangan elit politik yang berbasis kepada berbagai kelompok dan budaya. Ketika elit politik Islam memiliki daya tawar yang kuat dalam interaksi politik, pengembangan hukum Islam dalam suprastruktur politik pun memiliki peluang yang sangat besar.[23] Begitu pula sebaliknya, ketika menengok sejarah pada masa penjajahan Belanda, posisi hukum Islam sangat termarjinalkan. Hukum Islam hanya dipandang sebagai hukum apabila diresepsi ke dalam hukum adat, itu pun dalam strata ketiga setelah hukum Eropa dan hukum Adat orang timur asing (Arab, China dan India).[24] Indonesia yang merupakan negara jajahan Belanda, telah mengalami masa berlangsungnya proses introduksi dan proses perkembangan sistem hukum asing ke dalam hukum masyarakat pribumi.[25]

Undang-Undang No. 1 tahun 1974 lahir melalui proses yang cukup panjang. Undang-undang yang *notebene* adalah aturan-aturan privat dalam

---

[21] Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 9-10.

[22] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 1-2.

[23] Dikutip oleh Cik Hasan Bisri, *Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jurnal Mimbar Hukum No. 56 Thn XIII, Al-Hikmah, Jakarta, 2002, hlm. 31.

[24] *Ibid*., hlm. 32.

[25] Sri Wahyuni, “Politik Hukum Islam di Indonesia (Studi Terhadap Legislasi Kompilasi Hukum Islam (KHI)” dalam Jurnal *Mimbar Hukum* No. 59 Thn XIV, Al-Hikmah, Jakarta, Januari-Maret 2003, hlm. 80.

kehidupan rumah tangga mendapat reaksi yang dan tanggapan pro-kontra dari berbagai pihak, termasuk kalangan parlemen. Bahkan ada tawar-menawar antar fraksi di DPR, seperti yang terjadi antara fraksi TNI dan fraksi PPP dalam proses pengesahannya, sehingga ada pasal-pasal tertentu yang harus dirubah dan bahkan dihapus. Hal ini mengindikasikan bahwa ada tarik-menarik kepentingan politik dalam proses kelahirannya. Adanya tarik-menarik kepentingan poltik juga akan berimplikasi pada karakter suatu produk hukum.

Kajian politik hukum perkawinan di Indonesia ini untuk memberikan pemahaman yang menyeluruh kepada masyarakat tentang keterkaitan dan hubungan kasualitas antara politik dan hukum, baik dalam hukum umum, maupun hukum Islam. Terkait dengan hal ini, ada adagium yang sangat terkenal "politik tanpa hukum menimbulkan kesewenang-wenangan atau anarkis, hukum tanpa politik akan menjadi lumpuh".

Penulis berusaha engungkap kronologi lahirnya lahirnya Undang-Undang No. 1 tahun 1974 dari dimensi politik hukum di Indonesia, sehingga mendapat gambaran yang jelas tentang konstelasi politik di balik kelahirnya undang-undang tersebut sampai pemberlakuannya. Dengan demikian masyarakat dapat memberikan penilaian yang obyektif terhadap undang-undang tersebut. Selain itu, penulis juga mengungkap faktor apa yang berada di balik dinamika politik saat lahirnya UU No. 1 tahun 1974, sehingga akan didapat pemahaman yang menyeluruh apakah undang-undang tersebut benar-benar merupakan produk politik murni. Hal ini dalam rangka untuk mengetahui karakter Hukum Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 ditinjau dari politik hukum nasional dari perspektif strategi pembentukan, perspektif materi, perspektif implementasi dan perspektif fungsi.

B. Karya-karya Tentang Politik Hukum Islam

Pada dasarnya kajian mengenai politik hukum Islam di Indonesia sudah banyak dilakukan, baik hukum formil maupun materiil. Namun demikian, belum ada penelitian yang secara khusus dan spesifik meneliti atau membahas mengenai politik hukum Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Penelitian-penelitian yang ada pada umumnya meneliti politik hukum Islam secara umum, meskipun yang menyentuh ranah hukum perdata Islam, itupun dibahas secara sekilas.

Kajian yang terkait dengan politik hukum Islam secara umum adalah penelitian yang dilakukan oleh Sri Wahyuni, ia menulis tesis dengan judul *Politik Hukum Islam di Indonesia Pascaorde Baru: Studi terhadap Aspirasi Partai-Partai Islam tentang Penerapan Syariat Islam.*[26] Tulisan ini lebih menitikberatkan pada aspek politik daripada aspek hukumnya. Wahyuni mengeksplorasi aspirasi partai-partai yang berasaskan Islam dan yang mayoritas mempunyai simpatisan masyarakat muslim di Indonesia. Fokus buku penelitian ini adalah menganalisa dan mengukur sampai di mana perjuangan partai-partai tersebut untuk memberlakukan syariat Islam di Indonesia.

Kajian tentang politik hukum Islam yang lebih spesifik pernah dilakukan oleh Ahmad Gunaryo. Ia memfokuskan kajian pada politik hukum Peradilan Agama. Buku ini dilakukan untuk penulisan disertasi yang kemudian dibukukan dengan judul *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Perdilan "Pupuk Bawang" Menuju*

[26] Tulisan ini adalah tesis di Program Hukum Islam Universitas Islam Negeri Yogyakarta Tahun 2003.

Peradilan yang Sesungguhnya.[27] Buku ini memfokuskan pada sejarah fluktuasi kedudukan Peradilan Agama di Indonesia yang tidak terlepas dari kepentingan politik. Gunaryo mengungkapkan sejarah Peradilan Agama di Nusantara mulai dari masa penjajahan sampai era reformasi dan lebih khusus pemberlakuan otonomi khusus di Aceh tentang Perda Syariat Islam. Jadi penelitian ini lebih terfokus pada lembaga hukumnya. Di dalamnya memang disinggung mengenai konstelasi politik saat lahirnya Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, namun itu hanya dibahas sebagai salah satu contoh kasus pengucilan peran umat Islam dalam legislasi hukum dan peradilan di Indonesia.

Hampir sama dengan Ahmad Gunaryo, Abdul Halim juga pernah mengkaji tentang politik Peradilan Agama di Indonesia. Ia menulis buku dengan judul *Peradilan Agama dalam Politik di Indonesia.*[28]Tulisan ini menjelaskan tentang hubungan antara politik hukun dengan hukum Islam, yang menghasilkan politik akomodatif terhadap hukum yang hidup di dalam masyarakat *(living law)* dengan diakuinya Peradilan Agama (Islam). Kajian ini lebih menyoroti pergumulan politik dengan hukum Islam yang tidak terlepas dari relasi agama dan negara.

Selain karya di atas, kajian lain tentang politik hukum Islam di Indoneisa adalah penelitian Shofiyul Huda. Ia melakukan penelitian dengan judul *Politik Hukum Islam di Indonesia: Telaah terhadap Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat*.[29] Penelitian ini memaparkan

---

[27] Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006).

[28] Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2000).

[29] Tulisan ini juga tesis di Program Hukum Islam Konsentrasi Mu'amalat Universitas Islam Negeri Yogyakarta Tahun 2003.

konstalasi politik yang melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat serta menjelaskan kedudukannya. Selain itu, tulisan ini juga menyoroti karakter undang-undang tersebut sebagai produk hukum ditinjau dari politik hukum nasional. Jadi tulisan ini terkait dengan politik hukum ekonomi, yaitu hukum zakat.

Berbagai kajian di atas mengkaji politik hukum Islam yang bersifat umum, meskipun ada yang bersifat sepesifik, itu hanya terkait dengan politik peradilan Agama dan hukum ekonomi Islam. Sementara penelitian yang terkait dengan hukum perdata Islam, khususnya hukum keluarga, pernah dilakukan oleh Marzuki Wahid dan Rumadi yang kemudian di bukukan dengan judul *Fiqih Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*.[30] Tulisan ini mengungkap tentang dominasi Politik negara pada masa Orde Baru yang membentuk karakter produk hukum Islam, dalam hal ini yang menjadi fokus kajian adalah Kompilasi Hukum Islam (KHI) sebagai alat politik negara. Penelitian ini memang terkait dengan politik hukum keluarga di Indonesia, namun yang menjadi obyek kajian adalah dinamika politik kelahiran KHI.

Karya lain yang mengkaji politik hukum perdata di Indonesia adalah *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia* karya Rachmadi Usman.[31] Tulisan Rachmadi ini mengkaji politik hukum perdata dengan menggunakan pendekatan sejarah. Dalam tulisan ini dikaji sekilas tentang hukum perdata Islam, khususnya Undang-Undang Perkawinan, namun hanya sekilas. Karena, yang menjadi obyek penulisan ini adalah politik hukum perdata secara umum.

---

[30] Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab …….*

[31] Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm. 194.

C. Kerangka Pikir Kajian Politik Hukum Islam

Hukum adalah bingkai acuan normatif bertingkah laku untuk mewujudkan ketertiban sosial. Kalangan ahli hukum sepakat bahwa hukum secara instrumental bukan suatu tujuan, tetapi ia berfungsi sebagai media praktis yang sangat kontekstual guna mewujudkan keadilan di tengah masyarakat. Secara sosiologis, hukum terbentuk sebagai responsi sosial-legal untuk menjawab tuntutan dan tantangan ketertiban. Dalam konteks ini, hukum merupakan produk dinamika sosial kultural politik.[32] Karena hukum adalah produk politik, dalam hal ini yang lazim muncul adalah politik hukum.

Bellfroid mendefinisikan *rechtpolitiek* yaitu proses pembentukan *ius contitutum* (hukum positif) dari *ius contituendum* (hukum yang akan dan harus ditetapkan) untuk memenuhi kebutuhan perubahan dalam kehidupan masyarakat. Politik hukum terkadang juga dikaitkan dengan kebijakan publik (*public policy*) yang menurut Thomas Dye yaitu: "*whatever the government choose to do or not to do*". Politik hukum juga didefinisikan sebagai pembangunan hukum.[33] Menurut M. Solly Lubis, politik hukum adalah kebijakan politik yang menentukan aturan hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Lebih lanjut ia menyatakan politik hukum adalah konsep strategi dasar yang memberikan arahan bagi perumusan garis kebijakan politik hukum itu sendiri dan ini tercakup dalam wawasan nasional.[34]

Menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum juga mencakup

---

[32] Nuryamin Aini "Dasar Legitimasi Sosiologis …, hlm. 32.

[33] Sri Wahyuni, *"Politik Hukum Islam …*, hlm. 74.

[34] M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum* (Bandung: CV. Mandar Maju, 1989), hlm. 100.

pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum. Juga mempertimbangkan etika hukum, baik buruknya, adil tidaknya, atau cocok tidaknya ketentuan-ketentuan hukum bagi masyarakat yang bersangkutan, karena hal itu ada hubungannya dengan ditaati atau tidaknya hukum dalam suatu masyarakat.[35]

Menurut ketetapan MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN politik hukum nasional adalah kebijaksanaan pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan suatu kesatuan sistem hukum berdasrkan Pancasila dan UUD 1945. Suatu sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Suatu sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 194 pada hakikatnya adalah sistem hukum yang berisi perangkat hukum, kaidah dan asas hukum aparat, sarana dan prasarana hukum, yang mampu memberikan perlindungan, mendorong dan memimpin terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis sendiri serta terlaksananya negara berdasarkan hukum dan berkonstitusi.[36]

Teori hukum sebagai produk politik menjelaskan bahwa perkembangan karakter produk hukum senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh perkembangan konfigurasi politik. Konfigurasi politik tertentu selalu melahirkan produk hukum tertentu pula. Dengan kata lain, setiap produk hukum merupakan pencerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya setiap muatan produk hukum akan sangat ditentukan

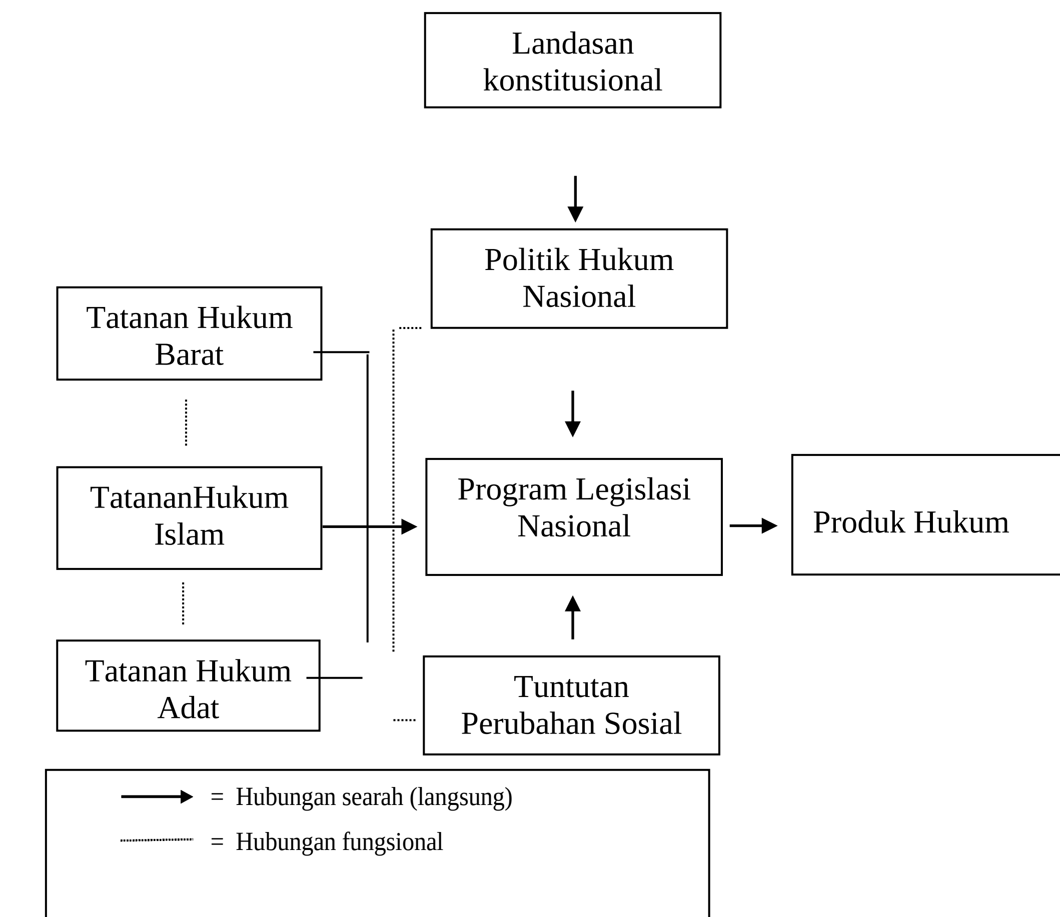
---

[35] Zainal Abidin Abu Bakar, “Pengaruh Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia” Jurnal *Mimbar Hukum* No. 9 Thn. IV, Al-Hikmah, Jakarta, 1993, hlm. 56.

[36] Lihat Asri Muhammad Saleh, *Politik Hukum Dekrit Presiden* (Pekan Baru: Bina Mandiri Press, 2002), hlm. 94.

oleh visi politik kelompok dominan (penguasa).[37] Dari sini akan muncul tendensi dan kecenderungan untuk mengamankan diri sendiri, karenanya, senantiasa menjadi probabilitas yang selalu mengemuka, tentu saja tujuannya untuk mengamankan kekuasaan yang sedang berjalan.[38] Berangkat dari teori di atas, maka ketika membahas politik hukum cenderung mendeskripsikan pengaruh politik terhadap hukum atau pengaruh sistem politik terhadap pembangunan hukum.

Dalam kerangka yang lebih luas, tentang politik hukum di Indonesia dapat digambarkan dalam bentuk skema berikut:



[37] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum* ...hlm 381.
[38] Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik* ...hlm. 20.

Kerangka berpikir dalam terbentuknya peraturan perundang-undangan terkait dengan hukum Islam di Indonesia setidaknya terdiri atas enam komponen, yaitu: *pertama,* konstitusi yang dijadikan rujukan*; kedua,* politik hukum nasional sebagaimana tertuang dalam GBHN, *ketiga,* program legislasi nasional, terutama berkenaan dengan materi hukum, *keempat,* bahan baku, yakni asas dan materi hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan; *kelima,* tuntutan perubahan sosial dalam skala nasional dan *keenam*, produk hukum berupa peraturan perundang-undangan.[39]

Berkenaan dengan keenam komponen di atas, dapat dirumuskan beberapa pernyataan sebagai berikut, *pertama,* konstitusi merupakan hukum dasar negara yang menjadi sumber dan landasan yuridis dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Ia berisi pengaturan berbagai aspek kehidupan bernegara, termasuk penyelenggaraan kekuasaan kehakiman.

Kedua, untuk melaksanakan berbagai ketentuan dalam konstitusi itu, antara lain terdapat politik hukum nasional, yakni kehendak kekuasaan negara tentang arah pengembangan hukum nasional. Politik hukum itu mengalami perubahan, sejalan dengan perubahan masyarakat secara nasional. Hal itu tampak dalam penekanan politik hukum dari kodifikasi dan unifikasi hukum kearah pengakuan dan penghargaan terhadap kemajemukan tatanan hukum, termasuk tatanan hukum agama dan hukum adat.

Ketiga, perwujudan politik hukum itu diimplementasikan dalam suatu program legislasi nasional, yakni pembentukan hukum tertulis melalui peraturan perundang-undangan. Berkenaan dengan hal itu, materi hukum dalam hukum Islam memiliki peluang sebagai bahan baku dalam

---

[39] Lihat Cik Hasan Bisri, *Pilar-pilar Penelitian Hukum Islam dan Pranata Sosial* (Jakata: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 241.

pembentukan peraturan perundang-undangan disamping dari tatanan hukum adat dan hukum Barat. Ia mencakup asas dan kaidah hukum, baik yang bersumber pada pandangan pakar maupun sumber lain termasuk berupa perilaku mempola yang bersifat ajeg.[40]

Keempat, perubahan masyarakat merupakan landasan sosiologis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Perubahan masyarakat itu mencakup perubahan struktur masyarakat dan pola kebudayaan yang dianut. Hal itu tampak dalam bentuk tuntutan reformasi dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat, antara lain tuntutan demokratisasi di bidang hukum, politik dan ekonomi. Selain itu, dinamika interaksi sosial dari berbagai kelompok masyarakat merupakan bahan pertimbangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.[41]

Kelima, produk legislasi itu berupa pembentukan undang-undang sebagai muara yang mempertemukan hukum dasar dengan tuntutan perubahan serta dinamika dalam kehidupan masyarakat, yang selanjutnya dilaksanakan oleh peraturan yang lebih rendah jenjangnya. Ia mencakup berbagai bidang hukum, yakni hukum perdata, hukum pidana, hukum perekonomian, hukum tata negara dan hukum administrasi negara termasuk penataan badan peradilan.[42]

Dalam studi mengenai hubungan antara politik dan hukum pada dasarnya ada tiga asumsi yang mendasari. *Pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa hukum harus menjadi arah dan pengendali semua kegiatan politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan *das sollen* (keinginan, keharusan dan cita). *Kedua*, politik determinan atas hukum dalam arti bahwa

---

[40] *Ibid.*, hlm. 243.
[41] *Ibid.*.
[42] *Ibid.*, hlm. 243-244.

dalam kenyataan, baik produk normatif maupun implementasi penegakannya, hukum sangat dipengaruhi dan menjadi *dependent variable* atas politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan *das sein* (kenyataan dan realitas) dalam studi hukum empiris. *Ketiga,* politik dan hukum terjalin dalam hubungan *interdependenti* atau saling tergantung.[43]

[43] Moh. Mahfud MD *Pergulatan Politik* ..., hlm. xi-xii.

BAGIAN II

SKETSA POLITIK HUKUM DI INDONESIA PADA MASA ORDE BARU

A. Arti Politik Hukum

Politik hukum terdiri dari dari dua kata, yaitu politik dan hukum. Antara dua kata ini terdapat hubungan yang erat, walaupun masing-masing mempunyai pengertian yang berbeda. Untuk dapat lebih memahami kedua kata ini pertama-tama perlu diketahui arti kata politik dan kemudian arti kata hukum.

Dalam hubungan ini perlu kiranya dicatat bahwa banyak sekali terdapat definisi dari suatu kata, terutama mengenai politik dan hukum. Kata politik berasal dari bahasa Yunani-purba, yaitu *polis*, yaitu suatu kota yang dianggap sebagai negara yang terdapat dalam kebudayaan Yunani purba. Pada waktu itu kota dianggap identik dengan negara. Kemudian dari istilah polis ini diturunkan dan dihasilkan kata-kata seperti *politeria*, (segala hal ikhwal yang menyangkut polis atau negara), *polites* (warga kota atau warga negara), *politikos* (ahli negara), *politeke techne* (kemahiran politik) dan *politeke episteme* (ilmu politik). Kemudian istilah polis ini diambil oleh orang Romawi yang menghasilkan perkataan *ars politica* (pengetahuan tentang negara atau kemahiran tentang masalah kenegaraan).[44] Banyak pakar,

---

[44] Lihat Sjach Basah, *Ilmu Negara: Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan* (Bandung: PT. Cita Aditya, 1997), hlm. 9-10. Lebih lajut lihat Carlton Clymer Rodee. *et.al*, *Pengantar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Raja Grafindo, 1995).

seperti G.E.G Catlin dan H.D. Lasswell melihat politik sebagai ilmu pengetahuan tentang kekuasaan pada umumnya.[45]

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan kata politik dengan;

1. (Ilmu) pengetahuan mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan (seperti sistem pemerintahan, dasar-dasar pemerintahan);
2. Segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat, dsb) mengenai pemerintahan Negara atau terhadap Negara lain;
3. Kebijakan cara bertindak (dalam menghadapi atau menangani suatu masalah.[46]

Dari uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa politik menyangkut masalah Negara, pemerintahan, kekuasaan, dan tindakan untuk mencapai tujuan tertentu dalam rangka mewujudkan masyarakat yang terbaik.[47]

Sementara mengenai definisi hukum, ilmuan hukum pada umumnya berpendapat bahwa hukum adalah aturan-aturan mengenai perilaku manusia dalam kehidupan masyarakat, yaitu apa yang patut dan tidak patut dilakukan dalam pergaulan hidupnya. Itulah arti umum dari hukum. Di samping arti umum ini, ada berbagai definisi yang diberikan oleh para pakar hukum berdasarkan latar belakang lingkungan dan keilmuannya. Soedjono Dirdjosisworo memberikan delapan arti hukum, yaitu (1) hukum adalam arti

---

[45] Lihat Basarudin Nasution, *Pengantar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Batang Gadis, 1961).

[46] *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cetakan ketiga (Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 1990), hlm. 694.

[47] A.S.S Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945: Suatu Pengamatan dan Analisis* (Jakarta: Popuris publisher, 2002), hlm. 4.

ketentuan penguasa, (2) hukum dalam arti petugas, (3) hukum dalam arti sikap tindak, (4) hukum dalam arti sistem kaedah (5) hukum dalam arti jalinan nilai, (6) hukum dalam arti tata hukum, (7) hukum dalam arti ilmu hukum, dan (8) hukum dalam arti disiplin hukum. Dengan ilmu hukum yang dimaksud ilmu yang menelaah hukum sebagai kaedah atau sistem kaedah, dengan dogmatik hukum dan sistematik hukum. Hukum dalam arti disiplin melihat hukum sebagai gejala dan kenyataan yang ada di tengah masyarakat.[48]

Sementara itu Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa hukum merupakan institusi sosial yang tujuannya adalah untuk menyelenggarakan keadilan dalam masyarakat. Sebagai institusi sosial, maka penyelenggaraannya berkaitan dengan tingkat kemampuan masyarakat itu sendiri. Hukum tidak bekerja menurut ukuran dan pertimbangannya sendiri, melainkan dengan memikirkan dan mempertimbangkan apa yang baik dilakukan untuk masyarakat. Jadi hukum bukanlah merupakan suatu lembaga yang sama sekali otonom, akan tetapi berada dalam kedudukan yang kait-mengait dengan sektor kehidupan lain dalam masyarakat. Hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandangnya tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya. Untuk menjalankan pekerjaannya, hukum membutuhkan kekuasaan sebagai pendorong, tetapi hukum tidak bisa membiarkan kekuasaan itu untuk menunggangi hukum.[49]

---

[48] Lihat Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarata: Rajawali Press, 1991), hlm. 25-42.

[49] Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum,* cet. Ke-3, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991), hlm 121, 146, 206, 352.

Berangkat dari definisi politik dan hukum di atas, berikut dikemukakan pendapat para ilmuan mengenai arti politik hukum. Mohammad Radhie berpendapat bahwa politik hukum adalah pernyataan kehendak penguasa Negara mengenai hukum yang belaku di wilayahnya dan mengenai arah ke mana hukum hendak diperkembangkan.[50] Sementara itu, Sardjono Dirdjosisworo berpendapat bahwa politik hukum adalah disiplin hukum yang mengkhususkan dirinya pada usaha memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat yang bersangkutan.[51] Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa politik hukum merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya dinamika hukum, yaitu bahwa hukum senantiasa harus melakukan penyesuaian terhadap tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakat yang bersangkutan.[52] Sementara itu, Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh Negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.[53]

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa baik hukum maupun politik hukum selalu bergantung dan berkembang sesuai dengan realitas masyarakat di mana ia berada. Politik hukum tidak pernah terlepas dari realita sosial dan tradisional yang terdapat dalam suatu masyarakat atau negara, bahkan dunia. Dengan demikian politk hukum di suatu Negara dipengaruhi oleh perkembangan hukum yang terjadi di Negara lain.[54]

---

[50] Mohammad Radhie, *Pengantar Hukum Indonesia, Buku Panduan Mahasiswa* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 6.

[51] Soedjono Drdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum* …, hlm. 48.

[52] Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum…,* hlm. 352-353.

[53] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Membangun Konstitusi* (Jakarta: LP3S, 2006), hlm. 4.

[54] C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung: Penerbit Alumni, 1991), hlm. 1.

B. Relasi Kausalitas Politik dan Hukum

Politik mempunyai peran sentral untuk mengendalikan berbagai bidang yang lain.[55] Karena semua kebijakan akan tergantung pada kemauan politik *(political will)* pemegang wewenang *(stake holder).* Dalam hal ini, disepakatinya sebuah aturan hukum juga tidak akan terlepas dari pengaruh politik.

Politik dan hukum secara konsepsional masing-masing dapat merupakan variabel-variabel yang saling independen, namun tidak jarang pula variabel yang saling berkaitan. Keterkaitan hukum dan politik setidaknya didasarkan pada dua alasan, *pertama,* adanya kesamaan konsepsi yang digagaskan atau diharuskan oleh teori-teori tentang hukum maupun teori-teori tentang politik yang sama-sama menawarkan gagasan keadilan dan cita-cita demokrasi. *Kedua,* adanya hubungan timbal balik(resiprositas) dan kedudukan sejajar (pararelisme) hukum dan politik dalam kerangka pandang (persepsi) ketatanegaraan.[56]

Hubungan antara hukum dan politik atau kekuasaan memang sangat ambigu, atau bahkan ambivalen. Ambivalensi tersebut akan lebih kental manakala membicarakan hubungan antara keduanya dalam kerangka negara hukum seperti Indonesia. Secara normatif idealistis, dalam negara hukum *(rechstaat)* proses-proses penyelenggaraan kenegaraan dan kemasyarakatan senantiasa didasarkan pada hukum, bukan pada kekuasaan *(mahstaat).* Asas legalitas harus dijunjung tinggi. Hukum berfungsi di antaranya untuk rekayasa sosial. Singkatnya hukum harus menjadi panduan penyelenggaraan

---

[55] Stan Ross, *Politics of Law Reform* (Australia: Pinguin Book Ltd. 1982).

[56] Asri Muhammad Saleh, *Politik Hukum Dekrit Presiden* (Pekan Baru: Bina Mandiri Press, 2002), hlm. 92.

kekuasaan politik.[57]

Namun, harus diakui bahwa secara empirik norma-norma hukum adalah produk politik, yang berarti pula produk kekuasaan. Kecenderungan untuk mengamankan diri sendiri, karenanya, senantiasa menjadi probabilitas yang selalu mengemuka, tentu saja tujuannya adalah untuk mengamankan kekuasaan itu. Ini terutama terjadi di negara-negara yang menganut paham totaliterisme. Dengan segala bungkusnya termasuk demokrasi yang dibayangkan *(imagined democracy)*.[58] Prinsip yang menyatakan politik dan hukum harus bekerja sama dan saling menguatkan melalui ungkapan *"hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman",* menjadi semacam utopia belaka. Hal ini terjadi karena dalam praktiknya hukum seringkali menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan politik sehingga tidak sedikit orang yang memandang bahwa hukum sama dengan kekuasaan.[59]

Menurut Satjipto Rahardjo, dalam hubungan tolak tarik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Sehingga jika harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah.[60] Dalam hal ini Daniel S. Lev menyatakan bahwa untuk memahami sistem hukum di tengah-tengah transformasi politik harus diamati dari bawah dan dilihat peran sosial politik apa yang diberikan

---

[57] Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 19.

[58] *Ibid.,* hlm. 20.

[59] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia,*(Jakarta: LP3S, 1998), hlm. 13.

[60] Sajtipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antara Disiplin dalam Pembinaan ukum Nasional,*(Bandung: Sinar Baru 1985), hlm. 71.

orang kepadanya.[61] Karena lebih kuatnya konsentrasi energi politik, maka menjadi beralasan adanya konstatasi bahwa seringkali otonomi hukum diintervensi oleh politik, bukan hanya dalam proses pembuatannya tetapi juga dalam implementasinya.

Adalah Sri Soemantri ahli hukum yang pernah menkonstantasi hubungan antara hukum dan politik di Indonesia. Menurutnya, hubungan antara keduanya ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya. Jika hukum diibaratkan rel dan politik diibaratkan lokomotif maka sering terlihat lokomotif itu keluar dari rel yang seharusnya dilalui.[62] Artinya, hukum tidak selalu berfungsi dan berjalan sebagaimana mestinya, karena pembuatan dan implementasinya tidak terlepas dari kekuasaan yang melahirkan dan hidup di sampingnya.

Apabila dilakukan identifikasi hubungan kausalitas politik dan hukum, maka setidaknya ada tiga alternatif sifat determinasi yang akan muncul; ***Pertama,*** hukum determinan atas politik. Hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. Kaum idealis yang lebih berdiri pada sudut *das sollen* mengatakan bahwa hukum harus mampu mengendalikan dan merekayasa perkembangan masyarakat, termasuk kehidupan politiknya. Penulis seperti Roscoe Pound telah lama berbicara tentang *"law as tool of social engineering".* Sebagai keinginan tentu saja wajar jika ada upaya untuk meletakkan hukum sebagai penentu arah perjalanan masyarakat, karena dengan itu fungsi hukum untuk menjamin ketertiban dan melindungi

---

[61] Lihat Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesinambungan dan Perubahan*, alih bahasa Nirwono dan AE Priyono (Jakarta: LP3S, 1990), hlm. 2.

[62] Sri Soemantri Martosuwignyo, dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum…,* hlm. 13.

kepentingan masyarakat akan menjadi lebih relevan.[63] Karena Fungsi hukum yang utama adalah sebagai sarana rekayasa sosial *(a tool of social engineering)* yang diharapkan dapat membawa perubahan mendasar sikap masyarakat dalam berperan serta dalam setiap gerak pembangunan nasional.[64] Konsep Roscoe Pound, hukum sebagai landasan teoritik dalam mencapai ketertiban dan kepastian hukum di tengah-tengah masyarakat, yang menyangkut semua aspek kegiatan masyarakat, termasuk aktifitas politiknya.

Namun, Referensi pembangunan hukum yang menggunakan model hukum dan pembangunan ajaran Roscoe Pound, *"law as a tool of social engineering",* dan dalam elaborasi lebih lanjut mengacu kepada Lawrence Freidmann, tentang *"Legal System" (legal substance, legal structure, and legal culture)* terbukti kurang sesuai dengan perkembangan intelektualitas dalam masyarakat demokratis di satu sisi, dan di sisi lain, belum mempertimbangkan *"key-actors"* yang menentukan keberhasilan pembangunan hukum secara menyeluruh. Model hukum Roscoe Pound hanya cocok untuk perkembangan masyarakat maju, tidak dalam perkembangan masyarakat yang sedang berkembang; dan pendapat Friedmann hanya cocok untuk juga di Negara maju di mana kultur ketaatan hukum dari aparat hukum sudah menguat dengan kontrol sosial yang cukup

---

[63] Moh. Mahfud MD *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 70-71.

[64] Konsep hukum sebagai sarana pembangunan dan pembaruan hukum dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam ceramah tentang "Hukum dan Pembangunan" (1970). Konsep ini diadopsi dari konsep Roscoe Pound, tentang *"law as a tool of social engineering".* Penulis melakukan koreksi terhadap konsep hukum tersebut khusus berkaitan dengan perkembangan pengaruh birokrasi dan masyarakat Indonesia terhadap fungsi dan peranan hukum. Konsep baru yang penulis kemukakan disebut, "Hukum sebagai sarana pembaruan birokrasi dan masyarakat" = " *Law as a tool of social and bureaucratic engineering"*. Lihat Romli Atmasasmita,"Strategi Pembangunan Hukum Nasional" Makalah Disampaikan dalam ceramah di SESPIM POLRI DIKREG KE 41 TP 2005, tanggal 4 APRIL 2005 di Lembang, Bandung.

signifikan.[65]

Kedua, politik determinan atas hukum. Politik determinan atas hukum, ini karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersaingan. Kaum realis seperti Von Savigny mengatakan bahwa "hukum berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat". Ini berarti bahwa hukum, mau tidak mau menjadi *independent variable* atas keadaan di luarnya, terutama keadaan politiknya.[66]

Pemikiran tentang hukum sejak dekade pertama abad XX, khususnya setelah gelombang perubahan sosial mulai dirasakan sangat cepat hampir dihadapi semua negara Eropa Barat dan Amerika, telah banyak berubah. Hukum tidak lagi dipandang sekedar sebagai sarana untuk menjamin ketertiban dalam masyarakat, akan tetapi ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan letertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif daripada hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan peranan yang berarti dalam proses perubahan.[67]

Affan Gaffar menyatakan bahwa hukum tidaklah berada dalam keadaan yang fakum, akan tetapi merupakan entitas yang berada pada suatu *environment,* di mana antara hukum dan *environment* tersebut terjadi hubungan yang kait mengait. Akan tetapi, tampaknya hukum merupakan produk dari berbagai elemen, termasuk di dalamnya elemen politik, ekonomi, sosial, budaya, dan sistem nilainya serta agama. Oleh karena itu,

---

[65] *Ibid.*

[66] Moh. Mahfud MD *Pergulatan Politik ...,* hlm. 70-71.

[67] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review* ((Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 29.

eksistensi hukum sangat banyak bergantung kepada faktor-faktor yang berada di luar hukum. Jadi hukum bukanlah suatu yang *supreme.* Adanya hukum karena adanya kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lainnya.[68]

Pada masa Orde Baru alternatif kedua ini cukup menonjol. Fungsi instrumental hukum dijadikan sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya. Bahkan hal ini dapat dilihat dari pranata hukum, nilai dan prosedur, perundang-undangan, dan birokrasi penegak hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi dari proses pembangunan, melainkan juga sebagai penopang tangguh struktur politik, ekonomi, dan sosial.[69] Pada negara yang baru merdeka, posisi hukum seperti itu tampak sangat menonjol karena kegiatan politik di sana merupakan agenda yang menyita perhatian dalam rangka pengorganisasian dan pengerahan berbagai sumber daya guna mencapai tujuan dalam masyarakat. Karakter yang menonjol dari situasi seperti itu adalah pengutamaan tujuan, isi dan substansi di atas prosedur atau cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut seperti yang telah digariskan ketentuan-ketentuan hukum. Selain itu, pembangunan yang dianut di Indonesia masa Orde Baru telah membawa dipilihnya stabilitas politik sebagai prasyarat bagi berhasilnya pembangunan ekonomi yang merupakan titik berat programnya.[70]

Ketiga, interpenden hukum dan politik**.** Politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang sederajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena, meskipun hukum

---

[68] Afan Gaffar, Pembangunan Hukum dan Demokrasi, dalam Moh. Busyro Muqoddas dkk. (penyunting), *Politik Pembangunan Hukum Nasional* (Yogyakarta: UII Press, 1992), hlm. 104.

[69] Lihat Mulyana W. Kusuma, *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum* (Jakarta: Rajwali, 1986), hlm. 19-20.

[70] Todung Muluya Lubis, dalam Moh. Mahfud MD *Pergulatan Politik …,* hlm. 5.

merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.[71]

Perbedaan ketiga determinasi di atas, terutama yang pertama dan yang kedua, disebabkan oleh perbedaan cara para ahli dalam memandang kedua sistem kemasyarakatan tersebut. Mereka yang hanya memandang hukum dari sudut *das sollen* (keharusan) atau para idealis berpegang teguh pada pandangan bahwa hukum harus merupakan pedoman dalam segala tingkat hubungan antaranggota masyarakat termasuk dalam segala kegiatan politik. Sedangkan mereka yang memandang hukum dari sudut *das sein* (kenyataan) atau para penganut paham empiris melihat secara realistis, bahwa produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam proses pembuatannya, tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya. Kegiatan legislatif (pembuatan Undang-Undang) dalam kenyataannya memang lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan hukum yang sesungguhnya, lebih-lebih jika pekerjaan hukum itu dikaitkan dengan masalah prosedur. Tampak jelas bahwa lembaga legislatif (yang menetapkan produk hukum) sebenarnya lebih dekat dengan politik daripada dengan hukum. Dengan demikian, jawaban tentang hubungan kasualitas antara hukum dan politik dapat berbeda, tergantung perspektif yang dipakai untuk memberikan jawaban tersebut.[72] Persepsi ini muncul tentunya mengacu pada kondisi yang ada dalam kehidupan sosial masyarakat. Adanya persepsi hukum sebagai determinan atas politik ataupun sebaliknya, akan tetap mengacu pada kenyataan empiris yang ada dalam masyarakat.

[71] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum…,* hlm 8.
[72] *Ibid.,* hlm. 8-9.

C. Konfigurasi Politik dan Produk Hukumnya

Fungsi hukum dalam logika di atas hanya sebagai instrumen program pembanguan, karena sebenarnya hukum bukanlah tujuan.[73] Dengan demikian, dapat dipahami jika terjadi kecenderungan indikator tersebut, konsep-konsep itu kemudian diberi pengertian konseptual khusus yaitu:

1. Konfigurasi politik demokratis dengan hukum responsif

Perangkat hukum yang berparadigma keadilan, persamaan dan kemerdekaan mengisyaratkan bahwa hukum yang berkualitas selalu memberi kesempatan dan merangsang individu untuk hidup berkeadilan di bawah kedaulatan hukum.[74] Konfigurasi politik demokratis[75] yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi demikian pemerintah lebih merupakan "komite" yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam

---

[73] Sunaryati Hartono dalam Moh. Mahfud MD, *Pergulatan politik…,* hlm. 5. Hukum pada dasarnya adalah sebagai alat, hal ini sejalan dengan teori Roscoe Pound bahwa hukum adalah sebagai alat rekayasa sosial. Di samping hukum sebagai alat rekayasa sosial, ia juga sebagai sarana kontrol sosial.

[74] Artidjo alkostar " Kontrol Hukum terhadap Kekuasaan' dalam Deliar Noer (Penhantar), *Kekerasan dalam Politik yang Over Akting* (Yogyakarta: LKBH-UII,1998), hlm. 33.

[75] Menurut Dahl, ciri khas demokrasi adalah sikap tanggap pemerintah secara terus-menerus terhadap preferensi atau keinginan warga negaranya. Tatanan politik seperti itu bisa digambarkan dengan memakai dua dimensi teoritik, yaitu (1) seberapa tinggi tingkat kontestasi, kompetisi atau oposisi yang dimungkinkan; dan (2) seberapa banyak warga negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik itu. Berdasarkan dua dimensi itu, Dahl membuat tipologi empat sistem politik: "hegemoni tertutup", "oligarki kompetitif", "hegemoni inklusif", dan "poliarki". Lebih lanjut lihat Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001)

pembentukan kebijakan negara, sedangkan pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pemberedelan.[76]

Perlu digarisbawahi bahwa demokrasi dalam konteks ini bersifat relatif, karena istilah demokratis juga merupakan istilah yang *ambigouos*[77]pengertiannya tidak tunggal sehingga berbagai negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi telah menempuh rute dan cara yang beda. Amerika yang liberal dan bekas negara Uni Soviet yang totaliter sama-sama mengklaim diri sebagai negara negara demokrasi. Kerapkali terjadi manipulasi terhadap konsep demokrasi, sehingga pemaksaan, penyikasaan, dan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan negara komunis dianggap sebagai dosa kecil, dan menurut mereka harus dianggap demokrasi, karena ditujukan untuk menyelamatkan rakyat dalam menyongsong masa depannya. Jadi semua tindakan yang dapat diberi alasan untuk menyelamatkan rakyat secara kolektif secara kolektif di negara komunis dianggap demokratis, sesuatu yang sangat berlawanan dengan negara-negara yang menganut demokrasi liberal.[78]

Mekanisme sistem politik yang demokratis akan selalu memunculkan adanya dua suasana (fenomena) kehidupan politik: *Pertama, the govermental public sphere* (supra struktur politik), yakni suasan kehidupan politik atau fenomena kehidupan politik di tingkat pemerintahan. Artinya hal-hal yang bersangkut paut dengan kehidupan lembaga-lembaga negara yang ada serta perhubungan kekuasaannya antara yang satu dengan yang lain. *Kedua, the socio political sphere* (infrastruktur politik), yakni suasana kehidupan atau fenomena kehidupan politik di tingkat masyarakat. Artinya

---

[76] Moh. Mahfud MD *Pergulatan politik…,* hlm. 8.
[77] Miriam Budiarjo dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum …,* hlm. 15.
[78] *Ibid*., hlm. 16.

hal-hal yang bersangkutan dengan kegiatan politik di tingkat masyarakat yang memberikan pengaruh terhadap tugas-tugas dari lembaga-lembaga negara dalam suasana pemerintahan.[79]

Kedua sturktur politik di atas saling berinteraksi antara yang satu dengan yang lain. Infrastruktur politik memberikan masukan (input) berupa dukungan *(support)* maupun tuntutan *(demand)* kepada supra struktur politik, khususnya dalam rangka mengambil suatu keputusan politik yang menyangkut kepentingan umum. Sebaliknya, supra struktur politik akan mengolah berbagai aspirasi masyarakat tersebut untuk menjadi suatu keputusan politik yang memiliki nilai-nilai sosiologis yang kemudian oleh infrastruktur politik dijadikan sebagai bahan untuk dikaji ulang; apakah perlu pembenahan atau bisa langsung digunakan untuk menunjang tertib sosial. Mekanisme hubungan seperti ini berlangsung terus menerus laksana perputaran jarum jam.[80]

Konfigurasi politik demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif. Produk hukum responsif adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya akan bersifat respon terhadap kepentingan seluruh elemen, baik dari segi masyarakat ataupun dari segi penegak hukum. Hasil dari produk hukum tersebut mengakomodir kepentingan rakyat dan penguasanya. Prinsip *check*

---

[79] Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 11.

[80] B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003), hlm. 178.

and balance akan selalu tumbuh terhadap dinamika kehidupan masyarakat.[81]

Hukum responsif telah menjadi bahan kajian bagi banyak pihak dari teori hukum modern, mereka menginginkan untuk membuat hukum yang responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan untuk memperhitungkan lebih lengkap dan lebih cerdas tentang fakta sosial yang menjadi dasar dan tujuan penerapan dan pelaksanaan hukum. Sifat responsif dapat diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan. Tidak oleh pejabat melainkan oleh rakyat. Sifat responsif mengandung arti suatu komitmen kepada "hukum di dalam perspektif konsumen".

Konsep hukum responsif mencoba untuk memecahkan dilemma ini dengan cara mengkombinasikan antara keterbukaan dan integritas, yaitu bahwa suatu institusi yang responsif tetap memiliki suatu pegangan atas apa yang esensial bagi integritasnya sambil memperhitungkan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Dengan kata lain hukum responsif berusaha melakukan adaptasi selektif ke dalam tuntutan-tuntutan dan tekanan-tekanan baru. Kriterianya adalah kekuasaan berdasar hukum yang dicita-citakan, tetapi tidak lagi diartikan sebagai kepantasan prosedural formal, melainkan sebagai reduksi secara progresif dari kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan dalam kehidupan politik, sosial dan ekonomi. Jadi, hukum responsif tidak membuang ide tentang keadilan, melainkan ia memperluasnya untuk mencakup keadilan sosial substantif.

"Cita-cita pokok" dari hukum responsif adalah legalitas dan kontinuitas agar tetap bertahan seperti halnya hukum otonom, namun legalitas tidak boleh dibaurkan dengan mengagungkan aturan-aturan dan

---

[81] Lihat Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum…*, hlm. 25.

formalitas prosedural. Pola-pola birokratis adalah asing bagi hukum responsif, cita-cita legalitas harus dibuat lebih umum dan dilepaskan dari formalisme. Legalitas dimaksudkan sebagai upaya reduksi progresif dari kesewenang-wenangan dalam hukum positif dan dalam administrasinya. Mereduksi kesewenang-wenangan menuntut suatu sistem hukum yang mampu menjangkau sampai jauh melampaui batas keteraturan formal dan keadilan prosedural untuk mencapai keadilan substantif.[82] Yang menjadi perhatian adalah bukannya hukum sebagai hukum sendiri, melainkan apa yang sesungguhnya dapat disumbangkan oleh hukum untuk kepantasan dalam masalah-masalah sosial dan untuk keadilan sosial yang substantif.

Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Sedangkan apabila dilihat dari fungsinya, produk hukum responsif bersifat aspiratif. Artinya, memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum tersebut dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Dari segi penafsiran, produk hukum responsif biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang ini pun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis.[83] Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri. Jadi tipe tatanan hukum responsif memandang hukum sebagai fasilitator respon atau sarana tanggapan terhadap kebutuhan

---

[82] *Ibid.* hlm. 177.
[83] *Ibid.* hlm.. 26.

dan aspirasi sosial. Pandangan ini mengimplikasikan dua hal, *pertama*, hukum harus fungsional, pragmatik, bertujuan, dan rasional. *Kedua*, tujuan menetapkan standar bagi kritik terhadap apa yang berjalan. Ini berarti bahwa tujuan berfungsi sebagai norma kritik dan dengan demikian mengendalikan diskresi administratif serta melunakkan resiko *institusional surrender*. Dalam tipe ini, aspek ekspresif dari hukum lebih mengupas daripada tipe hukum lainnya, dan keadilan substantif juga dipentingkan di samping keadilan prosedural.[84]

Produk hukum responsif ini pada dasarnya pararel dengan produk hukum otonom.[85] Dalam tatanan hukum otonom, hukum dipandang sebagai institusi mandiri yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritasnya sendiri. Tatanan hukum ini berintikan pemeritahan *rule of law,* subordinasi putusan pejabat pada hukum, integritas hukum dan dalam kerangka itu, institusi hukum dan cara berpikir mandiri memiliki batas-batas jelas. Dalam tipe ini, keadilan prosedural sangat ditonjolkan. Tipe tatanan hukum otonom ini mempunyai ciri-ciri antara lain, *pertama,* hukum terpisah dari politik yang mengimplikasikan kewenangan kehakiman yang bebas dan separasi fungsi legislatif dan fungsi judisial. *Kedua*, tata hukum mengacu "model aturan". Dalam kerangka ini, maka aturan membantu penegakan penilaian terhadap pertanggungjawaban pejabat. Selain itu, aturan membatasi kreativitas institusi-institusi hukum dan peresapan hukum ke dalam wilayah politik. *Ketiga,* prosedur dipandang sebagai inti hukum, dengan demikian maka tujuan pertama kompetensi utama tata hukum adalah regularitas dan kelayakan. *Keempat,* loyalitas pada hukum yang mengharuskan kepatuhan semua pihak pada aturan hukum positif. Kritik

---

[84] Philippe Nonet dan Philip Selznick, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi...*, hlm. 38.

[85] Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik...,* hlm. 53.

terhadap aturan hukum positif harus dilaksanakan melalui proses politik.[86]

2. Konfigurasi politik otoriter dengan produk hukum konservatif

Konfigurasi politik otoriter menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dangan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara, sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan teraktualisasi secara proporsional. Bahkan, dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi *(rubber stamp)* atas kehendak pemerintah; sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senatiasa di bawah kontrol pemerintah dan bayang-bayang pemberedelan.[87]

Negara-negara otokrasi yang dikuasai golongan eksklusif cenderung untuk menolak perubahan dan karenanya akan cenderung pada pemikiran tentang hukum yang konservatif. Negara-negara maju yang telah mencapai suatu keseimbangan dalam kehidupan politik, ekonomi dan kemasyarakatannya juga akan cenderung untuk konservatif dalam pemikiran dan hukumnya.[88]

Sebagaimana konfigurasi demokratis, dalam konteks ini, konfigurasi otoriter juga bersifat relatif. Negara-negara yang diidentifikasi sebagai negara dengan rezim otoritarian, tidaklah dapat didentifikasi secara tunggal karena tidak dapat disamakan yang satu dengan yang lain. Yang jelas tidak ada rezim otoritarian nyang dianggap monolitik seperti tiadanya kekuatan-

---

[86] Ni’matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi...*, hlm. 38.

[87] Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik...*, hlm. 8-9.

[88] Mochtar Kusuma Atmaja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Binacipta, 1986), hlm. 3.

kekuatan yang memperjuangkan demokrasi dapat dianggap seperti itu.[89] Dengan demikian tampilan konfigurasi politik di suatu negara dapat bergerak sepanjang garis kontinum yang menghubungkan dua kutub dalam spektrum politik, yaitu kutub demokrasi dan kutub otoriter. Hal ini menunjukan bahwa tidak ada negara yang memiliki konfigurasi yang betul-betul demokratis atau otoriter, tetapi setiap negara dapat diidentifikasi berdasarkan kedekatannya kepada salah satu spektrum tersebut.

Konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum konservatif atau hukum represif/ortodoks yang merupakan produk hukum yang isinya mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positif instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksana idiologi dari program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum konservatif lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat.[90]

Berbeda dengan beberapa karakter produk hukum responsif, produk hukum yang berkarakter konservatif atau ortodoks dalam proses pembuatannya bersifat sentralistik dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara, terutama pemegang kekuasaan eksekutif. Sedangkan dilihat dari fungsinya, produk hukum semacam ini bersifat positifis-instrumentalis. Artinya mengandung materi-materi yang merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah. Dari segi penafsiran, produk hukum ortodoks ini memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar

---

[89] Abraham F. Lowenthal dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum…*, hlm. 18.
[90] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum…,* hlm. 25.

masalah teknis. oleh sebab itu maka tidak mengherankan apabila produk hukum semacam ini cenderung memuat materi singkat dan pokok-pokoknya saja dan kemudian memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politikya.[91]

Kalau tipe tatanan hukum responsif pararel dengan tipe tatanan hukum otonom, maka tipe tatanan hukum ortodoks atau konservatif pararel dengan tatanan hukum represif. Dalam tipe tatanan hukum represif, hukum dipandang sebagai abdi kekuasaan represif dan perintah dari yang berdaulat (pengemban kekuasaan politik) yang memiliki wewenang diskresioner tanpa batas. Dalam tipe ini, hukum dan negara serta hukum dan politik tidak terpisah, sehingga aspek instrumental dari hukum sangat mengemuka (dominan, lebih menonjol ke permukaan) daripada aspek eksprsifnya. Tipe tatanan hukum represif ini mempunyai ciri-ciri antara lain, *pertama,* kekuasaan politik mempunyai akses langsung pada institusi hukum sehingga tata hukum praktis menjadi identik dengan negara, dan hukum disubordinasi pada *raison d'etat*. *Kedua,* konservasi otoritas menjadi preokupasi berlebihan para pejabat hukum yang memunculkan "perspektif pejabat", yakni perspektif yang memandang keraguan harus mengurungkan sistem, dan sangat mementingkan kemudahan administratif. *Ketiga,* badan kontrol khusus menjadi pusat kekuasaan independen yang terisolasi dari konteks sosial yang memoderatkan, dan kapabel melawan otoritas politik. *Keempat,* rezim "hukum ganda" menginstitusionalisasi keadilan kelas, yang mengkonsolidasi dan melegitimasi pola-pola subordinasi sosial. *Kelima,* perundang-undangan pidana mencerminkan *"dominat mores"* yang sangat menonjolkan *"legal moralism"*.[92]

---

[91] *Ibid.,* hlm. 26.
[92] Ni'matul Huda, *Negara.*,h. 37.

Dari uraian tentang konfigurasi politik dan produk hukum yang dihasilkannya di atas, yang perlu digarisbawahi adalah bahwa tingkat pengaruh konfigurasi politik tertentu untuk melahirkan karakter produk hukum tidaklah selalu sama atau tidak absolut. Watak represif atau ortodoks suatu produk hukum yang lahir dari konfigurasi politik otoriter misalnya, dapat berbeda dengan tingkat ortodoks suatu produk hukum lainnya dari konfigurasi politik yang sama. Perbedaan tingkat pengaruh atau variasi tersebut dapat ditentukan oleh adanya "variabel antara" yaitu hubungan kekuasaan.

Dalam realita masyarakat Indonesia pembentukan produk hukum konservatif ralatif lebih mudah dan lebih gampang dilakukan. Walaupun dalam pensahannya mendapat pertentangan ataupun melalui perdebatan panjang yang akhirnya lahir produk hukum dalam bentuk konsertvatif. Kenyataan ini akan menimbulkan reaksi dari mereka yang merasa diskriminasi terhadap kelahiran sebuah produk hukum tersebut. Atau ada juga produk hukum yang bertentangan dengan produk hukum yang ada di atasnya.

Sebenarnya Idonesia sebagai *Nations state* telah mempunyai politik hukum yang fundamental dengan mengarah pada gagasan *staatidee* dan *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945. Dalam hal ini, Bagir Manan mencoba memberikan arahan tentang politik hukum Indonesia. Ia mengatakan bahwa pada tataran politik, tujuan politik hukum Indonesia adalah tegaknya Negara hukum yang demokratis. Pada tataran sosial dan ekonomi, politik hukum bertujuan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indoensia, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan pada tataran normatif, politik hukum nasional bertujuan

pada tegaknya keadilan dan kebenaran dalam setiap segi kehidupan masyarakat.[93]

Berdasarkan dua teori yang telah dipaparkan di atas, dengan melihat realitas yang terjadi pada masa Orde Baru, fungsi instrumental hukum dijadikan sebagai sarana kekuasaan politik sangatlah dominan.[94] Hal ini dapat dilihat dari pranata hukum, nilai dan prosedur, perundang-undangan, dan birokrasi penegak hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi dari proses pembangunan, melainkan juga sebagai penopang tangguh struktur politik, ekonomi, dan sosial.[95] Proses pembuatan dan pengesahan undang-undang pada masa Orde Baru seringkali diintervensi dan didominasi oleh pemerintah. Materi-materinya juga seringkali merefleksikan visi sosial dan penguasa Orde Baru yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah. Penggunaan kekuasaan seperti ini maka akan menjadikan rakyat sebagai pelayan penguasa yang lebih memberikan penekanan pada sisi power dilihat dari perspektif *capacity to act.* Oleh karena penekanannya pada kemampuan untuk melakukan tindakan, maka kekuasaan dijadikan sebagai sarana dominasi *(an instrument of domination).* Pemerintah mendominasi rakyat melalui kekuasaan yang disandangnya, sehingga terbentang hubungan yang

---

[93] Bagir Manan dalam Asri Muhammad Saleh, *Politik Hukum Dekrit Presiden* (Pekan Baru: Bina Mandiri Press, 2002), hlm. 100.

[94] Hal ini sangat wajar, karena pada dasarnya politik adalah kekuasaan dan orientasi-orientasi normatif. Politik di sini lebih merupakan pelaksanaan kekuasaan dan kontrol atas masyarakat manusia dengan tujuan untuk mengembangkan nilai-nilai atau gagasan-gagasan sosial tertentu. Kehidupan sosial dalam konteks ini muncul dengan adanya kekuasaan dan faktor nilai-nilai normatif dalam hal ini adalah aturan atau hukum. (Lihat Lynn H. Miller, *Agenda Politik Internasional* (alih bahasa Daryatno), (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 157.

[95] Lihat Mulyana W. Kusuma, *Perspektif, Teori ...,* hlm. 19-20.

tidak imbang *(unequal relationship)* antara pemerintah dan rakyat.[96] Peraturan atau prosedur hukum juga diinterpretasikan oleh pemerintah sedemikian rupa demi untuk mendukung agenda dalam rangka pengorganisasian dan pengerahan berbagai sumber daya guna mencapai tujuan dalam masyarakat. Hal ini akan dibahas lebih lanjut pada subbab berikut ini.

D. Politik Hukum Orde Baru

Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan lahir pada masa Orde baru. Untuk membahas Undang-Undang ini dalam bingkai politik hukum Indonesia, maka terlebih dahulu perlu dibahas tentang format atau konfigurasi politik dan politik hukum pada masa itu.

1. Format politik Orde Baru

Orde Baru merupakan suatu istilah yang menunjuk suatu masa yang berbeda dengan masa sebelumnya. Pada masa ini dikesankan dengan pembangunan, terciptanya keamanan, dan melaksanakan konstitusi dengan benar.[97] Kelahiran Orde Baru[98] pada dasarnya dimaksudkan untuk mengembalikan dan menegakkan aturan kehidupan kenegaraan dan

---

[96] Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*) Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2003), hlm. 13.

[97] Lihat Eriyanto, *Kekuasaan Otoriter* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 164-165.

[98] Dengan lahirnya Orde Baru ini masyarakat Indonesia menaruh harapan besar kepada pemerintah. Harapan masyarakat Indonesia diterjemahkan Orde Baru dalam rumusan hakikat Orde Baru yaitu: 1) Orde baru adalah tatanan kehidupan Negara dan Bangsa yang diletakkan kembali pada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UUD 1945; 2) Orde Baru ingin mewujudkan cita-cita kemerdekaan, yaitu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila; 3) Orde Baru ingin menegakkan kehidupan bernegara dan kemasyarakatan yang konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum; 4) Orde Baru adalah Orde Konstitusional dan Orde Pembangunan. Lihat Bintan Ragen Saragih, *Politik Hukum* (Bandung: CV. Utomo, 2006), hlm. 98.

kesejahteraan sosial secara konstitusional di bawah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang selama Orde Lama dianggap diselewengkan.[99] Orde Baru lahir dengan satu tekad untuk menegakkan dan melaksanakan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Karena prinsip penegakan hukum harus dengan cara-cara yang konstitusional pula.[100]

Konfigurasi Politik Orde Baru secara garis besar dibagi menjadi dua bagian, yaitu periode 1965-1970 yang merupakan periode transisi dalam sistem politik di Indonesia, dari masa Orde Lama ke Orde Baru. Kedua adalah periode 1971 sampai reformasi yang merupakan periode membangun basis kekuatan bagi pendukung Orde Baru, sebagai mana layaknya sebuah institusi baru dalam sistem politik.[101]

Pada masa permulaan, langkah pertama adalah memfungsikan kedudukan dan posisi lembaga negara pada tatanannya sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk itu MPRS segera menggelar sidang IV di Jakarta. Dalam Sidang Umum ini disepakati kalau pelaksaan

---

[99] Adanya penyelewengan ini terutama dalam pemerintahan yang menggunakan sistem demokrasi terpimpin yang cenderung otoriter. Demokrasi terpimpin yang dicanangkan Presiden Soekarno sebagai salah satu usaha untuk mengatasi pertentangan ideologi dan menyelesaikan revolusi, dalam praktiknya menjurus kepada pola kehidupan politik yang semakin otoroter. Konflik-konflik politik menjurus kepada pertentangan ideologis antara Partai Komunis Indonesia melawan partai-partai dan kekuatan-kekuatan non-komunis (Nasionalis dan Islamis) yang didukung Angkatan Bersenjata (Angkatan Darat khususnya). Konflik-konflik politik yang diwarnai pertentangan ideologi itu menyebabkan terabaikannya dan merosotnya kehidupan sosial ekonomi. Hal ini secara otomatis berpengaruh pada bidang sosio-kultural saat itu.

[100] Dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) selalu dirumuskan arah pembanguan hukum nasional dalam lima tahun ke depan. Di situ disebutkan bahwa pembangunan hukum nasional di Indonesia harus bersumber kepada Pancasila dan UUD 1945. Dalam wawasan Nusantara juga ditetapkan bahwa sluruh kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan hukum dalam arti satu kesatuan hukum nasional yang mengabdi kepada kepentingan nasional.

[101] Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Jakarata: ELSAM, 1997), hlm. 136-1367.

pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh Letnan Jenderal Soeharto selaku Pengemban Ketetapan MPRS No IX/MPRS/1966 dan Bung Karno tetap pada kedudukannya sebagai presiden. Kabinet Ampera dibentuk oleh Soeharto waktu itu dengan melakukan penyederhanaan susunan dan personalia dengan harapan dapat menciptakan stabilitas politk dan ekonomi. Sejak saat itu kebijakan yang dijalankan pemerintah harus bermuara pada penciptaan kesetabilan politik dan ekonomi.[102] Pemerintah Orde Baru membangun stabilitas nasional dengan cara *pertama,* menciptakan politik yang bebas dari konflik ideologis dan berdasarkan atas ketertiban dan konsensus. *Kedua,* membatasi partisipasi politik yang pluralistik. Partisipasi rakyat harus diarahkan terutama pada penerapan program pembangunan yang dirancang oleh para elit penguasa.[103]

Setelah jatuhnya rezim Demokrasi terpimpin dan dibubarkannya PKI maka organisasi politik yang dominan adalah angkatan bersenjata Republik Indonesia yang dipimpin oleh Jenderal Suharto. Maka ciri khas sistem politik yang muncul adalah tampilnya Suharto sebagai penguasa Orde Baru dengan dukungan utama dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia(ABRI)[104] yang mendapat dukungan dari partai-partai politik yang peranannya semakin merosot, serta juga dari organisasi kemasyarakatan terutama Front Pancasila dan Mahasiswa yang juga peranannya sangat kecil. Berakhirnya masa Demokrasi Terpimpin semakin mengukuhkan peranan ABRI terutama TNI Angkatan Darat dalam sistem politik yang berlaku dan

---

[102] Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm. 173.

[103] Mohtar Mas'oed, *Politik Birokrasi dan Pembangunan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 35.

[104] Lebih lajut tentang peranan ABRI dalam kekuasaan Orde Baru, baca Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (USA: Cornell University Press, 1988). Baca juga Ulf Sundhaussen, *Politik Militer Indonesia 1945-1967 menuju dwi fungsi ABRI* (Jakarta: LP3ES, 1988).

semakin merosotnya peranan partai-partai politik. Dwifungsi ABRI merupakan kenyataan yang harus diterima dan perwira-perwiranya menempati hampir semua jabatan kunci pada lembaga-lembaga Negara dan pemerintahan serta badan usaha milik Negara.[105]

Pada masa awal Orde Baru peranan pemerintah memang sangat dominan. Menurut Cosmas Batubara, hal ini terjadi karena situasi politik, ekonomi budaya maupun Hankam yang ada memang memaksa pemerintah Orde Baru untuk mengambil peranan yang lebih luas dan dalam. Demokrasi, dalam arti pembangunan politik, ekonomi, sosial dan budaya, sepenuhnya ditangani oleh pemerintah.[106]

Dengan format baru sistem politik yang diuraikan di atas, maka semua kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Orde Baru terutama di bidang hukum tidak lagi mendapatkan halangan atau hambatan yang berarti dari kekuatan politik dan kemasyarakatan yang ada. Secara formal pada permulaan Orde Baru ini masih terlihat hadirnya partai-partai politik terutama PNI dan NU, di samping organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang politik dan kemasyarakatan, tetapi perananya sudah merosot tajam. Di DPR- GR besarnya jumlah anggota dari partai-partai politik sebenarnya masih signifikan untuk berperan besar.[107]

Berkaitan dengan format politik Orde Baru tersebut, Mukhtie Fadjar mengatakan bahwa format politik Orde Baru ditandai oleh ciri-ciri berikut:

---

[105] Bintan Ragen Saragih, *Politik Hukum…*, hlm. 99.

[106] Cosmas Batubara, "Komunikasi Politik dan Administrasi di Indonesia" dalam Maswadi Rauf dan Mappa Masrun (editor), *Indonesia dan Komunikasi Politik* (Jakarta: Gramedia, 1993), hlm. 136.

[107] Bintan Ragen Saragih, *Politik Hukum…*, hlm. 100.

1. Sangat dominannya posisi politik Presiden Soeharto yang memerintah terus menerus selama lebih dari 30 tahun dan menjadi figur sentral dalam pengendalian kehidupan politik Indonesia;

2. Lembaga-lembaga negara (Supra-struktur politik) memang telah ditata dengan format UUD 1945, tetapi fungsi dan peranannya belum maksimal karena sangat dominannya eksekutif;

3. Penataan terhadap infrastruktur politik dilakukan melalui UU No. 3 tahun 1975 jo. UU No. 3 1985 dan UU No. 8 tahun 1985. Penataan ini menghasilkan penyederhanaan parpol menjadi 3 saja dan tidak dimungkinkan adanya partai baru, dianutnya asas tunggal Pancasila, serta peranan pengendalian oleh pemerintah melalui konsep “pembinaan” yang dalam praktrik menjurus ke campur tangan;

4. Sangat doninannya peranan politik ABRI melalui konsep dwifungsi, baik dalam kehidupan politik pemerintah (supra struktur) maupun dalam kehidupan politik kemasyarakatan (infra struktur).

5. Penjinakkan radikalisme dalam politik melalui proses depolitisasi massa, misalnya melalui konsep *floating mass*, pembesaran GOLKAR sebagai perpanjangan tangan ABRI dan birokrasi, sebaliknya pengecilan parpol sehingga tercipta suatu sistem kepartaian hegemonik. Selain itu kehidupan pers juga sangat dikendalikan melalui konsep ”pers bebas dan bertanggung jawab” yang dalam praktik cenderung banyak tanggung jawabnya daripada kebebasannya.[108]

Konfogurasi politik pada eksekutif pada masa Orde Baru merupakan

---

[108] *Ibid.*, hlm. 104.

konfigurasi politik non-demokratis. Dalam menetapkan setiap kebijakan penting, Orde Baru selalu mengupayakan konsensus melalui ketetapan formal MPR yang sudah didominasinya dan melalui persetujuan DPR yang juga sudah didominasinya, sehingga semua berjalan seolah konstitusional.

2. Realitas politik hukum pemerintah Orde Baru

Sesuai dengan format politik dan konfigurasi politik yang diuraikan di atas, maka politik hukum Orde Baru pada masa permulaan kekuasaannya adalah membentuk hukum yang menguatkan kekuasaan Orde Baru sehingga hukum yang dihasilkan menjauhkan tata hukum dari realitas masyarakat. Politik hukum juga ditujukan untuk menghapus dan mengeliminir pengaruh dari Demokrasi Terpimpin, dengan mencabut, mengganti atau merubah peraturan perundang-undangan yang berlaku terutama dalam mempertahankan kekuasaan atau yang dapat dijadikan alat untuk meredam perlawanan-perlawanan dari kekuatan politik yang tidak sejalan dengan kebijakan Orde Baru.[109]

Secara garis besar ada dua macam kebijakan politik hukum pada masa Orde baru yang biasanya tidak sejalan. *Pertama,* menciptakan hukum untuk mempertahankan dan mengonsentrasikan kekuasaan di tangan Soeharto. Politik hukum seperti ini mengukuhkan dan menetapkan rezim Orde Baru sebagai penguasa yang autokrasi dan totaliter. *Kedua*, menciptakan hukum sebagai landasan dalam kebijakan ekonomi yang liberal. Hal ini merupakan suatu yang jarang terjadi dalam politik hukum yang dibangun oleh suatu rezim penguasa.[110]

---

[109] *Ibid.*, hlm. 104-105.
[110] *Ibid.*, hlm. 118-119.

Politik hukum seperti itu dapat diamati dari program kabinet pembangunan I (6 Juni 1968-28 Maret 1973), yaitu: *Pertama*, menciptakan stabilitas politik dan ekonomi sebagai syarat mutklak untuk berhasilnya pelaksanaan rencana pembangunan lima tahun dan pemilihan umum. *Kedua*, menyusun dan melaksanakan pembangunan lima tahun *Ketiga*, melaksanakan pemilihan umum selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1971. *Keempat*, mengembalikan ketertiban dan keamanan masyarakat dengan mengikis habis sisa-sisa G.30 S/PKI dan setiap perongrongan, peyelewengan serta penghianatan terhadap Pancasila dan UUD 1945. *Kelima*, melanjutkan penyempurnaan dan pembersihan secara menyeluruh aparatur Negara dari tingkat pusat sampai tingkat daerah.[111]

Orde Baru menciptakan politik hukum yang menjauhkan tata hukum dengan realitas sosial, karena hukum yang dibentuk untuk mempertahankan kekuasaan Orde Baru, bahkan untuk meningkatkan kekuasaan itu. Hukum yang dibentuk cenderung melanggar hukum, tidak menciptakan keterbukaan, dan kurang menumbuhkan demokrasi serta mengarah pada sentralisasi penyelenggaraan pemerintah daerah. Birokrasipun akan dijadikan alat rezim Orde Baru. Pengaturan mengenai pemilu dapat diduga akan menciptakan hukum yang memprkokoh kekuasaan Orde Baru itu sendiri. Sedang pembentukan hukum di bidang ekonoimi, karena kuatnya pengaruh duania internasional dan untuk mengambil hati rakyat, maka kecendrungan untuk menghadirkan ekonomi kapitalis sangat kuat.

Seiring dengan hal di atas, maka terhentilah pendekatan revolusioner dalam hukum, karena pada waktu itu telah terjadi perubahan yang fundamental struktur politik, termasuk pandangan pemerintah terhadap

[111] *Ibid.*, hlm. 104.

hukum dan pembinaan hukum, yang ditandai dengan tumbangnya rezim Orde Lama.[112]

Berkaitan dengan iklim pembangunan hukum, pada bulan Maret tahun 1972 diadakan Panel Diskusi V oleh Majelis Hukum Indonesia di Jakarta, Mochtar Kusuma Atmadja mengajukan suatu konsepsi mengenai hukum sebagai alat perubahan (pembangunan) dan pembinaan atau perkembangan hukum itu sendiri. Menurutnya, hukum selain sebagai mengatur ketertiban dan keteraturan juga berfungsi sebagai alat pembaharuan masyarakat *(a tool of social engineering)*.[113] Namun, dalam perkembangan hukum sebagai suatu alat pembaruan masyarakat yang dijalankan secara berencana menghadapi beberapa kesukaran, yaitu sulitnya menentukan tujuan dari perkembangan hukum (pembaharuan), sedikitnya data empiris yang dapat digunakan untuk mengadakan suatu analisis deskriptif dan prediktif dan sukarnya mengadakan ukuran yang obyektif untuk mengukur berhasill tidaknya usaha pembaruan hukum.[114]

Lebih lanjut ia menyatakan bahwa kesukaran-kesukaran tersebut

---

[112] Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata..*, hlm. 173.

[113] Konsep hukum sebagai alat rekayasa sosial pertama kali dikemukakan oleh Roscoe Pound, seorang tokoh *sociological jurisprudence.* Istilah. *Sosiological jurisprudence* ini digunakannya ketika mendeskripsikan apa yang menjadi tugas intelektualnya. Istilah Pandangannya yang sampai sekarang masih terkenal adalah bahwa proses hukum pada hakekatnya adalah suatu proses rekayasa sosial. Dengan demikian, hukum pada hakikatnya adalah sebagai sarana yang dapat didayagunakan untuk mengontrol dan merekayasa masyarakat. Jadi fungsi hukum secara garis besar ada dua, yaitu; *pertama*, sebagai alat kontrol sosial *(as a tool of social control*) yaitu mengawasi tingkah laku anggota masyarakat agar sesuai dan tidak menyimpang dari tujuan hukum; *kedua*, sebagai alat rekayasa sosial *(as a tool of social engineering)*, yaitu mengendalikan dan mengarahkan kegiatan atau perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat kearah tujuan yang dikehendaki hukum dan negara. Lihat Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah* (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002), hlm. 25. Lebih lanjut tentang fungsi hukum, baca Dragan Milavonovic, *Weberian and Marxian Analysis of Law* (USA: Brookfield, Tt).

[114] Mochtar Kusuma Atmadja, sebagaimana dikutip oleh Rachmadi Usman dalam *Perkembangan Hukum Perdata…,* hlm. 187.

menyebabkan penetapan kebijakan mengenai perkembangan hukum (antara lain suatu hal sederhana seperti penetapan bidang hukum apa yang akan diperbaharui) sering dilakukan secara intuitif, karena suatau pemilihan alternatif berdasarkan rasional sukar dilakukan. Kesukaran lain inertia (kelambanan) dalam sikap dan gerak yang biasanya meliputi segala hal yang bersangkutan dengan masalah-masalah hukum. Masyarakat negara berkembang dengan sistem yang pluralistik di mana sistem dan lembaga-lembaga hukum adat berlaku berdampingan dengan sistem dan lembaga-lembaga hukum Barat dan mungkin sistem dan lembaga hukum asing lainnya menghadapi suatu masalah khusus. Masalahnya di sini adalah hukum tidak dapat dipisahkan dari sistem nilai yang dianut dalam suatu masyarakat.[115]

Pada tataran idealita, jika hukum diartikan sebagai ”alat” untuk meraih cita-cita dan mencapai tujuan, maka politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakkan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa kita. Dengan kata lain politik hukum adalah upaya untuk menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan. Dengan arti yang demikian maka politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar sebagai berikut:

1. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila;
2. Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara, yakni:

a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.

[115] *Ibid.*

b. Memajukan kesejahteraan umum.

c. Mencerdaskan kehidupan bangsa.

d. Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

3. Politik hukum nasional harus dipandu oleh Pancasila sebagai Dasar Negara, yakni:

   a. Berbasis moral agama.

   b. Menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi.

   c. Mempersatukan seluruh unsur bangsa sengan semua ikatan primodialnya.

   d. Meletakkan kekuasaan di bawah rakyat.

   e. Membangun keadilan sosial.

4. Jika dikaitkan dengan cita-cita hukum negara Indonesia, politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk:

   a. Melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa.

   b. Mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan.

   c. Mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum).

d. Menciptakan toleransi hidup beragama berdasarkan keadaban dan kemanusiaan.

5. Untuk meraih cita-cita dan tujuan dengan landasan dan panduan tersebut maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila; yakni sistem hukum yang mengambil atau yang memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam suatu ikatan hukum prismatik dengan megambil unsur-unsur baiknya. Sistem hukum yang demikian mempertemukan unsur-unsur baik dari tiga sistem nilai dan meletakkannya dalam hubungan keseimbangan, yaitu:

a. Keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme

b. Keseimbangan antara hukum sebagai alat untuk memajukan dan hukum sebagai cermin nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat.[116]

Sebagai konsekuensi dari hukum berfungsi sebagai suatu alat untuk mengadakan pembaruan masyarakat dengan cara yang teratur, berarti kita perlu meninjau kembali cara orang mempelajari hukum dan penyelenggaraan pendidikan hukum. Hukum hendaknya diartikan dalam arti yang luas, di mana hukum tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, maliankan meliputi pula lembaga-lembaga *(institutions)* dan proses-proses *(process)* yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan. Dengan lain perkataan, suatau pendekatan yang normatif semata-mata tentang hukum itu

[116] Moh. Mahfud MD, ‘‘Politik Hukum menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional” dalam Majalah Hukum Nasional No. 2 tahun 2007 (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM, 2007), hlm. 45-46.

tidak cukup apabila hendak melakukan pembinaan hukum secara menyeluruh. Karena di dalamnya terdapat tiga kelompok masalah *(problem areas),* yaitu inventarisasi dan dokumentasi hukum yang berlaku, media dan personal (unsur manusia) dan perkembangan hukum nasional. [117]

Pengembangan hukum nasional setidaknya harus memperhatikan dua hal penting sebagai berikut:

1. Masalah pemilihan bidang hukum mana yang hendak dikembangakan. Untuk menetapkan bidang hukum mana yang harus dikembangkan dapat dipakai sebagai dasar berbagai macam ukuran:

    a) Ukuran keperluan yang mendesak *(urgent need),* kadang-kadang tidak dapat dikatakan kita dihadapkan pada pilihan karena sering kita terdesak untuk segera melakukannya tanpa kesempatan memilih dalam arti yang sebenarnya.

    b) *Feasibility*: bidang hukum yang mengandung terlalu banyak halangan ditangguhkan dan dipilih bidang-bidang yang tidak ada komplikasi-komplikasi kultural keagamaan dan sosiologis. Apabila dikombinasikan dengan kriteria di atas, maka kiranya dapat dicapai pilihan yang lebih seimbang.

2. Penggunaan model-model asing: walaupun ada kalanya menguntungkan untuk menggunakan model-model hukum asing berupa konsepsi-konsepsi proses-proses atau lembaga-lembaga dalam rangka pembangunan, ada baiknya untuk juga memperhatikan hambatan-hambatan terhadap penggunaan model asing. Baik

[117] *Ibid.*

penggunaan itu berupa pemakaian dalam bentuk semula *(adoption)* atau dalam bentuk yang sudah dirubah *(adaptation).*[118]

Menurut Rachmadi, pembangunan hukum nasional terkadang terhambat dengan dan oleh kebijakan yang hanya bersifat memenuhi keguanaan (utilitas) sesaat saja, walaupun tujuannya untuk mempercepat penyelenggaraan pembangunan nasional. Kebijakan yang demikian dipandang tidak berwawasan ke masa depan. Selain itu adanya pemahaman fungsi hukum sebagai sarana perekayasa masyarakat dan adanya hukum sebagai panglima, menjadi kubu yang saling bertentangan atau berlawanan. Keadaan ini ditunjang pula dengan sikap penguasa rezim Orde Baru yang dapat dikatakan telah cenderung melampaui batas dari apa yang menjadi tugasnya sebagai eksekutif, yaitu untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, namun ternyata yang terjadi adalah sebaliknya. Kalangan eksekutif sering membuat kebijakan yang bisa membawa masyarakat pada penderitaan. Tidak jarang hukum yang merupakan produk dan hasil proses politik dipergunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan politik dan ekonomi tertentu yang hanya menguntungkan sebagian orang atau kelompok masyarakat tertentu saja, khususnya yang dekat dengan sumber dan wilayah penguasa dan kekuasaan.[119]

Banyak pengamat yang memberikan identifikasi terhadap realitas politik Orde Baru dari berbagai pendekatan. Di anataranya adalah Ruth T. Mc Vey. Ia menilai bahwa perpolitikan Orde Baru *equivalent* dengan masa akhir pemerintahan Belanda di Indonesia,[120] yaitu *Beamtentaat*.[121]Karl D.

[118] Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata..,* hlm. 191.

[119] *Ibid.*, hlm. 193-194.

[120] Ruth T. Mc Vey. Dalam Yahya, "Positivisasi Hukum Islam di Indonesia" makalah disampaikan pada seminar Kelas Konsentrasi Hukum Islam, Program Studi Hukum Islam Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2005, hlm. 8.

Jackson menyebutnya *Bureaucratic polity* (politik birokratis) di mana negara menempati posisi yang sangat dominan.[122] Dwight Y. King mempersamakan dengan *Bureaucratic Authorintarian Regimr* (rezim otoriter birokratis). R. William Liddel mengidentifikasi dengan sistem otoriter yang dikembangkan lewat koreksi. Harold Crouch mengindetikkan dengan *Bureaucratic Patrimonialism* (birokrasi patrimonialisme).[123]

Selama era otoriterisme Orde Baru pembangunan pranata-pranata hukum, selain pembentukannya didominasi oleh lembaga eksekutif, tujuannya pun dibelokkan menjadi:

1. Sebagai sarana legitimasi keuasaan pemerintah;
2. Sebagai sarana untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi;
3. Sebagai saran untuk memfasilitasi proses rekayasa sosial.[124]

Dengan tujuan yang telah berbelok dari garis pembukaan UUD 1945 tersebut maka isi produk hukum dan penegakkannya pada era Orde Baru memiliki karakter yang sangat konservatif, yaitu:

1. Pembuatannya sangat sentralistik, di dominasi oleh lembaga eksekutif. Selama Orde Baru tidak ada satupun Undang-Undang yang lahir berdasarkan hak inisiatif DPR. Pembangunan hukum pada

---

[121] Negara dalam *Beamtenstaat* bersifat apolitik, sehingga politik dijadikan alat untuk mewujudkan pemerintah yang kokoh, dan pemerintah merupakan kekuatan politik intervensionis yang aktif. (Lihat Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfogurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia,* Disertasi pada Univeritas Gajah Mada, Yogyakarta, 1993, hlm. 396.)

[122] Lihat dalam Yahya Muhaimin, *Beberapa Segi Birokrasi Indonesia,* PRISMA, No. 10 tahun 1980, hlm. 26.

[123] Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia* (Yogyakarta: LkiS, 2001), hlm. 145-146.

[124] Moh.Mahfud MD, "Politik Hukum menuju .., hlm. 68.

masa ini tidak dapat melalui DPR atau partai politik, melainkan harus disalurkan melalui eksekutif.

2. Isinya berwatak positivistik-instrumentalistik dalam arti lebih banyak dijadikan instrumen atau alat untuk membenarkan (mempositifkan) atau memberi wadah hukum terhadap keinginan-keinginan penguasa.

3. Cakupannya bersifat *open interpretative*, dalam arti membuka peluang untuk ditafsirkan dengan berbagai peraturan lanjutan tetapi yang harus diterima sebagai tafsir yang benar adalah tafsir dari pemerintah.

4. Pelaksanaannya bersifat pragmatis dalam arti lebih mengutamakan kebijakan atau program di atas aturan resmi.

5. Penegakkannya mengutamakan perlindungan Korps. Dalam hal ini jika ada anggota korps atau pejabat pemerintah atau kroni yang diduga kuat terlibat suatu kasus yang apabial kasus ini diungkap akan menyeret pejabat lain, maka kasus ini akan diblokir.[125]

Konfigurasi produk hukum rezim Soeharto terhadap masalah materi hukum tidak jauh berbeda dengan politik Islam kolonial Belanda. Sikap ini seperti dalam konfigurasi model politik *beamtenstaat* dan negara pascakolonial, kesamaan ini ditekankan pada aspek administrasi dan sikap politik Islam yang dikembangkan. Orde Baru selalu memperhatikan aspek kepentingan ibadah, haji, puasa, dan pembangunan sarana ibdah, namun dalam aspek yang berdimensi muamalah seperti aspek politik Islam, rezim Soeharto sering mengesampingkan bahkan menyingkirkan karena khawatir

[125] Lihat Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum…*, hlm. 38-40.

mengganggu kelestarian kekuasaannya. Pendekatan yang dilakukan dalam konfigurasi beamtenstaat ini adalah kekuatan militer dengan mengatasnamakan pendekatan stabilitas. Tuntutan sosial kemasyarakatan lainnyapun ikut terabaikan. Peran dan partisipasi masyarakat diabaikan serta partai politik dan wakil-wakil rakyat lebih banyak dikendalikan oleh penguasa. [126]

E. Politik Hukum Islam

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa konfigurasi politik sangat berpengaruh pada produk hukum yang dihasilkan. Dengan kata lain, produk hukum sangat diwarnai oleh kekuatan politik yang dominan atau oleh mereka yang paling banyak menguasai lembaga legislatif. Oleh karena itu, jika umat Islam ingin mempengaruhi atau memberi warna Islami pada setiap produk hukum, maka mereka hendaknya mampu mengambil porsi dominan di dalam wadahnya, bukan hanya di DPR, tetapi juga di pemerintahan.[127]

Pembahasan mengenai politik dan hukum memang agak ambigu. Ambiguitas hubungan antara politik dan hukum ini akan semakin jelas ketika dalam hubungan ini dimasuki satu faktor lagi, yaitu agama sebagai suatu organisasi. Meskipun agama bukan produk politik, tetapi keberlakuan agama tertentu termasuk hukum agama di suatu negara adalah keputusan politik. Dalam skala yang lebih spesifik, penafsiran-penafsiran agama termasuk hukum-hukumnya pun seringkali ditentukan oleh kepentingan-kepentingan politik. Dari sini maka dapat diidentifikasi penggunaan agama sebagai

---

[126] Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politkk Hukum di Indonesia: dari Otoriter Konservatif menuju Konfigurasi Demokratis Responsif* (Jakarta: PT Grafindo Press, 2000), hlm. hlm. 144-145.

[127] Lihat Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum …*, hlm. 287-297.

justifikasi politik.[128] Selain itu, agama sengaja mempenetrasikan diri dalam politik, khususnya dalam negara yang teokratik. Dalam hal ini agama menjelma menjadi kekuatan politik dan kekuasaan; agama didudukkan sebagai sumber utama konstitusi dan hukum negara. Pemerintahan negara pada hakikatnya adalah pemerintahan Tuhan.

Istilah hukum Islam merupakan istilah khas Indonesia sebagai terjemahan dari kata *al-fiqh al-Islamy.*[129] Secara etimologi kata al-fiqh di kalangan ulama dipakai dalam beberapa pengertian, yaitu yang pertama sebagai keseluruhan aturan syara' baik yang ditetapkan langsung oleh al-Quran dan al-Sunnah maupun yang ditetapkan ahli fikih melalui ijtihad. Dan kedua fikih diartikan sebagai ilmu pengetahuan tentang hukum-hukum syara' praktis yang ditetapkan melalui dalil-dalil khusus.[130] Dalam hal ini, hukum Islam dalam konteks Indonesia menurut hemat penulis adalah fikih ala Indonesia yang berupa hukum Islam yang diambil dari al-Quran, al-Sunnah dan ijtihad ulama, baik yang dipositifkan dan dijadikan hukum nasional maupun tidak.

Pembahasan hukum Islam di sini fokus pada konsep umum mengenai hukum Islam dalam konteks Indonesia. Untuk dapat menagkap pengertian hukum Islam secara lebih komprehensif, nampaknya perlu dikaji istilah-istilah yang terkait erat dengan kajian hukum Islam, yaitu syari'ah, fikih dan hukum syar'i.

Secara etimologi, syariah berasal dari bahasa Arab *al-syari'ah* dan sinonim daengan kata *al-syir'ah* yang artinya adalah jalan menuju mata

---

[128] *Ibid.* hlm. 20.

[129] Al-Ghazali, *al-Mustashfa fi 'Ilmi al-Ushul* (Cairo: Syirkah al-Thaba'iyyah al-Fanniyyah al-Muttahidah, 1971), hlm. 11.

[130] Lihat Mustafa Ahmad al-Zarqa, *al-Fiqh al-Islamy fi Tanbih al-Jadid* (Damaskus: Dar al-Fikr, 1986), hlm. 54-55.

air.[131]Sedangkan dari segi istilah, al-Tahtawi, sebagaimana dikutip oleh Syamsul Anwar[132] mendefinisikan:

> syari'ah adalah norma-norma hukum yang ditetapkan Allah untuk para hamba-Nya yang dibawa oleh salah seorang nabi –semoga Allah melimpahkan kesejahteraan dan kedamaian kepada mereka dan kepada Nabi kita- baik norma-norma itu berkaitan dengan tingkah laku dan disebut norma-norma hukum cabang atau norma-norma hukum mengenai tingkah laku dan untuk mengkajinya disusunlah ilmu fikih, maupun berkaitan dengan keyakinan dan dinamakan norma-norma pokok agama atau norma-norma kepercayaan, dan untuk mengkajinya disusunlah ilmu kalam (teologi). Syara' (syari'ah) dinamakan pula al-din atau *al-millah.*

Kedua, yaitu fikih. Fikih diambil dari kata Arab *al-fiqh* yang dalam bahasa Indonesia berarti faham, mengerti atau mengetahui. Kemudian dikembangkan pengertian "pengetahuan dan pemahaman mendalam mengenai sesuatu."[133]Al-Ghazali mendefinisikannya sebagai ilmu hukum yang mengkaji hukum-hukum syar'i yang ditetapkan mengenai tingkah laku orang-orang yang menjadi subyek hukum, seperti hukum wajib, haram, mubah, sunnat dan makruh serta sah fasid, atau batalnya suatu akad dan seterusnya.[134]

Perlu ditekankan bahwa fikih berbeda dengan syari'at. Syari'at lebih luas dari sekedar hukum saja, ia mencakup fikih, aqidah dan akhlaq. Karakteristik utama syari'at adalah ia bersifat permanen, sementara fikih bersifat relatif dan fleksibel. Ia dapat berubah seiring dengan peredaran waktu, ia merupakan produk ijtihad ulama. Tapi ini bukan berarti fikih sebagai pemikiran ulama semata, ia masih berkaitan erat dengan syari'at.

---

[131] al-Qurthubi, *Tafsir al-Qurthubi,* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 2003), 6: 211.

[132] Al-Tahtawai dalam Syamsul Anwar, *Epistemologi Hukum Islam dalam al-Mustashfa min al-Ushul Karya al-Ghazali*, Desertasi di IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (Yogyakarta: 2000), hlm. 120.

[133] al-Ghazali, *al-Mustashfa*….., hlm. 20-21.

[134] *Ibid*. hlm.11.

Sebagaimaa syari'at, yang bersumber dari al-Quran dan Sunnah, demikian juga fikih, berlandaskan kepada kedua sumber primer Islam ini. Oleh sebab itu fikih yang bertentangan dengan prinsip-prinsip al-Quran dan al-Sunnah tidak bisa dikategorikan fikih Islam.[135]

Dalam Islam fikih mempunyai dwi fungsi, pertama sebagai hukum positif dan kedua sebagai standar moral. Yang dimaksud hukum positif di sini adalah bahwa fikih berfungsi sebagai hukum-hukum positif lain dalam mengatur kehidupan manusia. Dari segi hukum taklifi yang mencakup wajib, sunah, mubah,makruh dan haram pun lebih merupakan etika atau moral.

Sementara itu hukum syar'i adalah ungkapan yang berkaitan dengan perbuatan orang mukallaf baik berupa tuntutan (melaksanakan dan meninggalkan) atau memilih antara keduanya.[136] Secara garis besar hukum syar'i dibagi menjadi dua, yaitu hukum *taklifi* yang mencakup wajib, mandub, haram, makruhdan mubah. Kedua adalah hukum *wadh'i* yang terdiri *sabab, syarat, mani', rukhshah* dan '*azimah* serta *sihhah* dan *buthlan.*[137]

Pemaparan di atas merupakan konsep dasar hukum Islam secara luas. Sementara kajian hukum yang dimaksud di sini adalah kajian hukum Islam dalam konteks Indonesia. Tradisi hukum Islam yang diperkenalkan ke nusantara.

Hukum Islam tidak pernah diterima dengan bulat di mana pun di dunia, suatu kenyataan yang mengecewakan yang menimbulkan ketegangan dalam politik Islam. Di Indonesia, selain hal-hal yang berkenaan dengan

---

[135] Lebih lajut lihat 'Umar Sulaiman al-Asyraq, *Tarikh al-Fiqh al-Islami,* (Kuwait: Maktbah al-Falah, 1982), hlm. 19-21.

[136] Fakhruddin al-Razi, *al-Mahshul fi 'Ilmi al-Ushul,* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 1999), h. 8. Lihat juga Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul Fiqh,* (Lebanon: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 2007), hlm. 77..

[137] Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul Fiqh,* (Lebanon: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 2007), hlm. 82-97.

ibadah bagian hukum Islam yang diterima khususnya yang menyangkut aturan-atauran mengenai perkawinan dan pewarisan seringkali diadakan perubahan dan penyesuaian dengan hukum lokal.[138] Namun demikian, harus disadari bahwa di Indonesia, pendalaman arti, fungsi dan cita-cita hukum Islam mengalami proses yang sesuai dengan ajaran Islam.[139] Sejak zaman penjajahan, hukum Islam telah mendapat kedudukan terhormat di dalam peradilan. Para ulama sebagai *priesterraad* (musyawarah para ulama) merupakan satu kelompok dalam peradilan yang dimintai pertimbangan mengenai hukum Islam.[140]

Dalam wacana hukum, termasuk hukum Islam, hukum memang memiliki basis sosial-kultural politik.[141]Mengingat sebagai produk sosial-kultural-politik, atau sebagai refleksi jaringan tata nilai-nilai yang dikonstruksikan, maka hukum selalu bersifat kontekstual. Entitas hukum selalu mengusung semangat ruang dan waktu. Akibatnya, hukum sulit mebebaskan diri dari segala jerat nilai-nilai lokal *(spatial)* dan temporal. Hukum sulit untuk mampu mentransendensikan dinding-dinding atau hambatan kontekstual ruang, waktu, nilai-nilai, struktur sosial, kultural,

---

[138] Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik...*, hlm. 122.

[139] Dalam hukum ada tingkatan-tingkatan, yaitu: *pertama,* cita-cita hukum *(rechtsidee)* yang merupakan norma yang abstrak; *kedua,* ada norma antara *(tussen norm, generille norm, law inbooks)* yang dipakai sebagai perantara untuk mencapai cita-cita hukum. *Ketiga,* norma konkret *(concrete norm)* yang dinikmati orang sebagai hasil penerapan norma antara atau penegakannya di pengadilan. Lihat Padmo Wahjono " Budaya Hukum Islam dalam Perspektif Pembentukan Hukum di Masa Mendatang" dalam Amrullah Ahmad *et.al. "Prospek Hukum Islam dalam Kerangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia (sebuah Kenangan 65 Tahun Prof. Dr. Bustanul Arifin, SH)* (Jakarta: Pengurus Pusat Ikatan Hakim Peradilan Agama, 1994), hlm. 174-175.

[140] A. Timur djaelani, Politik Hukum Islam dalam Amrullah Ahmad *et.al. "Prospek Hukum Islam ...*, hlm. 209.

[141] Lihat Elizabet Comack and Stephen Bickey dalam Nuryamin Aini "Dasar Legitimasi Sosiologis Gagasan Perubahan Undag-Undang No. 1 tahun 1974 dalam Konteks Perubahan Sosial" dalam SYARIAH; Jurnal Ilmu Hukum No. 1, Volume 7, Juni2007; diterbitkan oleh Fakultas Syariah IAIN Antasari Kalimantan Selatan, 2007, hlm. 32.

religius dan politis yang membingkainya. Hukum selalu mengusung dan merencanakan semangat zaman dan dimensi ruangnya. Dari sisi lain kajian-kajian sosiologis tentang hukum telah membukukan banyak fakta bahwa ada interdependensi antara hukum dan pranata-pranata sosial serta struktur informal lainnya. Harus diakui bahwa hukum tidak dapat berdiri sendiri. Bahkan tidak hanya sekedar interdependensi, hukum dalam banyak kasus justru sering banyak diperebutkan oleh sejumlah kekuatan sosial politik ideologis dalam masyarakat[142].

Untuk mengukur kekuatan politik Islam kultural dalam perjuangan melahirkan undang-undang hukum perkawinan bagi umat Islam, dapat dilihat apakah politik Islam kultural mampu memperjuangkan lahirnya hukum Perkawinan yang sesuai dengan syariat Islam dalam kerangka politik hukum atau tidak. Pembahasan mengenai politik hukum Islam dalam sub bab ini berarti kemauan politik *(political will)* pemegang kekuasaan dalam bidang hukum Islam. Atau dengan kata lain kebijakan-kebijakan politis terkait dengan hukum Islam, baik dalam tahap penyusunan atau pembuatannya maupun dalam tataran aplikasi.

Berkaitan dengan hal di atas, kita dapat melihat fakta bahwa banyak hukum Islam atau setidaknya hukum atau aturan perundang-undangan yang berasal dari aspirasi umat Islam yang telah dijadikan hukum nasional oleh pemerintah dan legislatif yang merupakan lembaga politik. Di antaranya adalah, Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, PP No. 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 tahun 1974, PP No. 28 tahun 1977 tentang wakaf, PP No. 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, Undang-Undang No. 7 tahun

[142] Nuryamin Aini "Dasar Legitimasi Sosiologis …., hlm. 34.

1989 tentang Peradilan Agama, PP No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, Inpres No. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, Keputusan Menteri Agama No. 154 tentang Pelaksanaan Inpres No. 1 tahun 1991, Undang-Undang No. 10 tahun 1998 tentang Perbankan Syari'ah, Undang-Undang No. 38 tahun 1999 tentang Zakat, Undang-Undang No. 18 tahun 2002 tentang Syari'ah di NAD Aceh, Undang-undang No. 18 tahun 2003 tentang Advokat, Undang-Undang No 14 tahun 2004 tentang wakaf dan Undang-Undang No. 3 tahun 2006 tengtang revisi Undang-Undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Namun demikian, harus diakui bahwa lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan di atas melalui proses politik yang cukup panjang dan tidak jarang menimbulkan ketegangan antara umat Islam dengan pihak pemerintah, seperti dalam kasus Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Undang-Undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Pada dasarnya, pengamalan agama dalam kehidupan pribadi, dapat dilaksanakan tanpa peraturan hukum, namun pengamalan agama dalam kehidupan masyarakat memerlukan proses perundang-undangan. Bangsa, Negara dan rakyat Indonesia menghendaki terciptanya hukum baru. Indonesia mewujudkan cita-cita hukum yang termuat dalam UUD 1945, sebagai hukum dasar (teutama pasal 29 ayat (1) yang menyatakan "Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa") dan bebas dari politik warisan Belanda. Hukum baru Indonesia itu memuat ketentuan-ketentuan hukum yang menampung dan memasukkan hukum agama sebagai unsur utamanya sehingga hukum agama adalah ajaran, bagian integral dan unsur mutlak

hukum nasional.[143] Dalam hukum nasional hukum agama adalah unsur hukum dan badan hukum, bahkan merupakan jiwa dan ruh hukum nasional.[144]

Politik Hukum Negara Republik Indonesia yang didasari Pancasila menghendaki berkembangnya kehidupan beragama dan hukum agama dalam kehidupan hukum nasional. Dengan berpangkal pada teori Friederich Julius Stahl Hazairin, yang menunjukkan betapa eratnya hubungan anatara agama, hukum dan Negara.[145] Teori ini dapat dipakai sebagai teropong untuk melihat Negara Republik Indonesia sebagai Negara berdasar atas hukum yang berfalsafah Negara Pancasila melindungi agama dan hukum agama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Mohammad Hatta, salah seorang *Founding Father* menyatakan bahwa dalam pengaturan Negara hukum Republik Indonesia Syari'ah Islam berdasarkan Al-Quran dan Hadits dapat dijadikan peraturan perundang-undangan Indonesia, sehingga Islam mempunyai sistem Syari'ah yang sesuai dengan kondisi Indonesia.[146] Pluralisme agama, sosial, dan budaya yang berkonsekuensi terdikotominya

---

[143] Kajian mengenai hubungan antara Islam dan Negara, termasuk di dalamnya legislasi hukum Islam, di Indonesia mempunyai dasar pijakan sangat kuat karena: *Pertama*, agama (dan hukum agama) mempunyai kedudukan yang sangat tinggi di Indonesia, sebagaimana dicantumkan dalam pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945; *Kedua*, mayoritas Penduduk Indonesia beragama Islam dan Indonesia merupakan salah satu tempat konsentrasi umat Islam yang terbesar di dunia sehingga Indonesia sering disebut Negara muslim dan bangsa Indonesia disebut bangsa Muslim; *Ketiga*, hukum Islam telah mempengaruhi hukum positif, terutama dalam bidang hukum keluarga. Lihat Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 6-7.

[144] Ichtijanto SA., Prospek Peradilan Agama sebagai Peradilan Negara dalam Sistem Politik Hukum Indonesia dalam Amrullah Ahmad *et.al. "Prospek Hukum Islam ...*, hlm. 260.

[145] Lihat Muhammad Thahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 39-44.

[146] Mohammad Hatta sebagaimana dikutip Ichtijanto SA., Prospek Peradilan Agama sebagai Peradilan Negara dalam SistemPolitik Hukum Indonesia dalam Amrullah Ahmad *et.al. "Prospek Hukum Islam ...*, hlm. 257.

sistem hukum di Indonesia tidak cukup alasan untuk membatasi implementasi hukum Islam hanya sebagai hukum keluarga muslim. Hukum Islam mempunyai relevansi posistif dalam pembinaan hukum nasional.[147]

Terkait dengan hukum, di mana pun di dunia ini, kecuali negaranya benar-benar sekular, pengaruh agama dalam merumuskan kaidah hukum nasional suatu negara, akan selalu terasa. Konsititusi India tegas-tegas menyatakan bahwa India adalah negara sekular, tetapi siapa yang mengatakan hukum Hindu tidak mempengaruhi hukum India modern. Ada beberapa studi yang menelaah pengaruh Budhisme terhadap hukum nasional Thailand dan Myanmar. Hukum Perkawinan Pilipina juga melarang perceraian, dan ini adalah pengaruh dari agama Katolik yang begitu besar di negara itu. Sekali lagi bahwa mengingat hukum Islam itu adalah hukum yang hidup dalam masyarakat Indonesia, maka negara tidak dapat merumuskan kaidah hukum positif yang nyata-nyata bertentangan dengan kesadaran hukum rakyatnya sendiri. Demokrasi harus mempertimbangkan hal ini. Jika sebaliknya, maka negara Indonesia akan menjadi negara otoriter yang memaksakan kehendaknya sendiri kepada rakyatnya.

[147] Sambutan Taufiq (Pengurus Pusat Ikatan Hakim Peradilan Agama). Dalam Amrullah Ahmad *et.al. "Prospek Hukum Islam…,* hlm .xiii-xiv.

BAGIAN III
UNDANG–UNDANG NO. 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN DALAM BINGKAI HUKUM KELUARGA DI INDONESIA

A. Hukum Keluarga di Indonesia: Survei Historis Pasca Kemerdekaan

Masalah hukum perkawinan Islam di Indonesia mencuat jauh semenjak sebelum Indonesia merdeka. Ini ditunjukkan dari tuntutan organisasi-organisasi wanita sampai Dewan Rakyat (Volksraad). Kongres Perempuan Indonesia pada tahun 1928 membahas berbagai hal negatif dan perlakuan buruk terhadap wanita dalam rumah tangga, khususnya di kalangan umat Islam.

Setelah Indonesia merdeka perkawinan di atur dalam beberapa peraturan menurut golongannya.[148] Peraturan-peraturan tersebut adalah:

1. Bagi orang-orang Eropa berlaku “Burgerlijk Wetboek (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata” publicatie 30 April 1847 S No. 23 yang hampir seluruhnya adalah tiruan Burgerlijk wetboek negeri Belanda.

2. Bagi orang-orang Tionghoa, Burgerlijk Wetboek hampir seluruhnya, termasuk perkawinan diberlakukan, yaitu dengan dikeluarkannya Ordonansi 29 Maret 1917 (S 1917-1929 jis 1919-81, 24-557, 25-92). Bagian-bagian yang tidak berlaku bagi mereka adalah buku I Bab II tentang Akte Catatan Sipil (Akte van burgerlijk stand); Bab IV bagian dua

[148] Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1981), hlm. 15-17.

dan tiga yang berisi tentang acara yang harus mendahului perkawinan dan hal yang mencegah perkawinan. Dalam S 1917-129 ini diatur juga tentang adopsi, yaitu pada bagian II pasal 5 sampai 15. Namun ini hanya berlaku khusus bagi orang Tionghoa.

3. Meskipun bagi orang-orang Arab dan Timur Asing lainnya telah ada ordonansi 9 Desember 1924 (S 1924-556) yang berlaku 1 Maret 1925. Pada dasarnya yang berlaku bagi mereka adalah BW selain Buku I bab II dan Buku I bab IV –Bab XIV yang meliputi hukum perkawinan dan kekeluargaan.

4. Bagi orang-orang Indonesia yang beragama Kristen diatur dengan Ordonansi 15 Februari 1933 (S 33-74 jo. 36-247 dan 607, 1938 – 264 dan 370, 1939 - 288 dan 1946 – 136 yaitu Huwejlijk Ordonantie Christen Indonesiers Java, Minahasa en Ambonia/ HOCI). Untuk pencatatannya diatur dengan Ordonantie 15 Februari 1933 S 33-75 jo. 36 – 607 (Reglement Burgerlijk Stand Christen Indonesiers).

5. Bagi golongan yang tidak menggunakan ketentuan-ketentuan di atas menggunakan peraturan yang tercantum dalam S 1898 – 158 yaitu Koninklijk Besluit 29 Desember 1896 No. 23 (Regeling opde gemende Huwelwjken/ GHR (peraturan perkawinan campuran). Pasal 1 Peraturan ini menyebutkan bahwa perkawinan antara seorang perempuan dan seorang laki-laki yang masing-masing di Indonesia maka tunduk pada hukum tersebut, dan disebut dengan Perkawinan Campuran. Pasal 2 menyebutkan bahwa istri mengikuti kedudukan suami, dan pencatatan Perkawinan Campuran ini ditetapkan dengan Ordonantie 4 Juni 1904 (S 64-279).

Perbedaan ketentuan dan peraturan perkawinan inilah yang menjadi salah satu latar belakang munculnya tuntutan untuk mengadakan pembaruan hukum perkawinan melalui Unifikasi. Dalam hal ini dengan meleburkan berbagai sistem hukum perkawinan menjadi satu dan berlaku untuk semua warga negara Indonesia. Ini sesuai dengan mukaddimah rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan, Talak dan Rujuk yang menegaskan "bahwa perlu adanya suatu peraturan umum yang mengatur perkawinan untuk seluruh warga negara Indonesia dengan Pancasila, di samping peraturan-peraturan khusus untuk masing-masing golongan". Dalam penjelasan atas rancangan ini telah dikemukakan bahwa sisi-sisi negatif di hukum perkawinan yang selama ini berlaku.[149]

Ketentuan yang beraneka ragam di atas, jika ditinjau dari aspek aplikasi maupun aspek hukum, sudah tidak sesuai dengan keinsyafan dan kesadaran bangsa. Oleh karena itu, harus ada Undang-Undang baru yang menjamin kepastian hukum di dalam perkawinan dan memberikan kesatuan hukum untuk segala golongan penduduk, agama dan suku bangsa yang beraneka ragam. Dengan demikian maka peraturan atau perundangan baru akan menghapus tembok perbedaan antara berbagai golongan masyarakat Indonesia.[150]

Setelah merdeka, pemerintah RI telah membentuk sejumlah peraturan tentang Pengadilan Agama. Di antaranya adalah pembentukan UU Nomor. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk. Akan tetapi, dari segi kebutuhan pengadilan yang memerlukan hukum formil dan hukum

---

[149] Sudargo Gautama, *Segi-segi Hukum Peraturan Perkawinan Campuran* (Bandung: Penebit Alumni, 1973), hlm. 130-131.

150 *Ibid.*, hlm. 131.

materil, UU Nomor 22 Tahun 1946[151] belum dapat dikatakan sebagai hukum formil maupun materil karena UU tersebut lebih menekankan pentingnya pencatatan perkawinan. Untuk kepentingan pencatatan perkawinan, dalam UU itu dinyatakan bahwa laki-laki yang menikah dengan seorang perempuan tanpa dicatat oleh petugas pencatat perkawinan akan didenda sebesar lima puluh rupiah (pasal 2). Oleh karena itu, tetap saja Pengadilan Agama–meskipun sudah ada UU tentang Nikah, Talak, dan Rujuk–belum memiliki hukum materil, apalagi hukum formil.[152]

Kekosongan hukum materil Pengadilan Agama disiasati oleh ulama dengan menjadikan kitab-kitab kuning sebagai hukum materilnya. Pada tahun 1953, Departemen Agama menetapkan 13 kitab fikih yang dijadikan pedoman dalam memutuskan perkara di Pengadilan Agama. Tiga belas kitab tersebut adalah: (1) *al-Bâjûrî,* (2) *Fath al-Mu`în,* (3) *Syarqawi `ala al-Tahrîr,* (4) *al-Mahalli,* (5) *Fath al-Wahâb,* (6) *Tuhfat,* (7) *Tagrîb al-Musytaq,* (*Qawânîn al-Syar`iyyat Utsmân Ibn Yahya,* (9) *Qawânîn al-Syar`iyyat Shadaqat Di`an,* (10) *Syamsûri fi al-Farâ'idh,* (11) *Bugyat al-Mustarsyidîn,* (12) *al-Fiqh `ala Madzâhib al-Arba'ah,* dan (13) *Mugnî al-Muhtâj*. Terdapat hubungan antara kitab-kitab yang dijadikan pedoman dalam menyelesaikan perkara di Pengadilan Agama dengan hasil penngamatan L.W.C. van den Berg tentang sejumlah kitab fikih yang digunakan di pesantren-pesantren pada abad sembilan belas.[153]

---

[151] Isi pokok Undang-Undang No. 22 tahun 1946 jo 32 tahun 1954 adalah: (1) nikah/ talak dan rujuk yang dilakukan menurut agama Islam diawasi/diberitahukan kepada pegawai pencatat nikah. Hal ini dilakukan agar mendapat kepastian hukum. (2) yang berhak melakukan pengawasan adalah pegawai yang ditunjuk Menteri Agama.

[152] Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan Tahun 1973 Di Indonesia***, dalam** http://ikadabandung.wordpress.com/about/ (diakses 28 Mei 2008).

[153] *Ibid.*

Meskipun sudah ada Undang-Undang No. 22 tahun 1946 bagi orang Islam, namun Undang-Undang ini belum mengatur perkawinan yang sesuai kehendak umat Islam, akan tetapi hanya mengatur pencatatannya.[154] Oleh karena itu masyarakat selalu menuntut dibuatnya Undang-undang perkawinan yang komprehensif.

Perlu dicatat bahwa perkembangan hukum Islam –terlepas dari perdebatan dasar negara antara kaum Islamis dan Nasionalis- secara umum pada tahun 1946 bisa dikatakan positif. Hal ini terbukti dengan didirikannya Departemen Agama pada tanggal 3 Januari 1946. Pembentukan Departemen Agama merupakan tonggak awal dari perjalanan hukum Islam di Indonesia. Dengan terbentuknya Departemen ini menjadikan kewenangan Peradilan Agama Islam berada di bawahnya setelah sebelumnya berada di bawah Departemen Hukum.[155]

Tuntutan untuk penyusunan Undang-Undang Hukum keluarga di Indonesia pada dasarnya muncul sejak zaman penjajahan, yaitu tahun 1928. Tuntutan ini muncul dari pergerakan wanita, terutama pada waktu kongres perempuan Indonesia. Selanjutnya tuntutan ini dikemukakan dalam berbagai kesempatan berupa harapan kedudukan dalam perkawinan, perkawinan yang didambakan itu pertama diperuntukkan untuk golongan ”Indonesia Asli” yang beragama Islam yang hak dan kewajibannya tidak diatur dalam hukum yang tertulis. Masalah-masalah yang menjadi pusat perhatian pergerakan wanita ketika itu adalah persoalan (1) perkawinan paksa (2) poligami dan (3) talak yang sewenang-wenang. Karena itu arah tuntutan perbaikan ditujukan

---

[154] Arso Sosroatmodjo dan A. Wsit Aulawi, *Hukum Perkawinan ...,* hlm. 18.

[155] Lihat Nur Ahmad Fadil Lubis, *A History of Islamic Law in Indonesia,* (Medan: IAIN Press, 2000), hlm. 137.

pada tiga pokok masalah tersebut.[156]

Mengenai masalah poligami, *Puteri Indonesia* bekerja sama dengan *Persaudaraan Isteri* dan *Wanita Sejati,* pada tanggal 13 Oktober 1929 bertempat di Bandung, membahas ketetapan tentang poligami. Pertemuan in membahas dua hal pokok, yaitu poligami dan pelacuran. Beberapa tahun kemudian, tepatnya pada Juni 1931 di Jakarta, Kongres *Isteri Sedar* juga membuat sebuah resolusi larangan poligami yang ditetapkan beberapa organisasi wanita yang ditetapkan pada tanggal 13 Oktober tahun 1929.[157] Bahkan, Khoiruddin Nasution yang mengutip Zubaidah Mukhtar, menjelaskan bahwa lahirnya Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (BP4), pada tahun 1950-an juga didorong oleh akibat-akibat negatif dari perkawinan yang secara umum dapat dikategorikan menjadi tiga faktor, yaitu: *pertama,* praktik perkawinan di bawah umur (perkawinan anak-anak), *kedua,* terjadinya perceraian semena-mena (talak), dan *ketiga*, poligami yang tidak bertanggung jawab. Akibatnya angka perceraian menjadi cukup tinggi, yaitu 50-60% dari angka perkawinan. Akibat selanjutnya dari tingginya angka perceraian ini adalah banyak anak-anak dan (mantan isteri) yang terlantar. Maka tugas BP4 adalah menyelesaikan agar para mantan isteri dan anak-anak yang ditinggal suami/ayah mempunyai status hukum yang jelas.[158]

Sebagai respom positif terhadap tuntutan di atas, secara resmi pemerintah Indonesia merintis terbentuknya Undang-Undang tentang

---

[156] Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama,* (Jakarta: Raja Grafindo, 2002), hlm. 21.

[157] Nurlena Rifai dalam Khoiruddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia*, (Jakarta: Indonesian-Netherlands Coorporation in Islamic Studies [INIS], 2002), hlm. 50-51.

[158] Khoiruddin, *Status Wanita....*,hlm. 51.

Perkawinan tahun 1950, dengan membentuk sebuah panitia penyelidik peraturan dan Hukum Perkawinan, Talak dan Rujuk, dengan keluarnya Surat Menteri Agama No. B/2/4299, tanggal 1 Oktober 1950.[159] Panitia ini bertugas meneliti dan meninjau kembali semua peraturan mengenai perkawinan serta menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) yang sesuai dengan perkembangan zaman. Karenanya keanggotaannya terdiri atas orang-orang yang dianggap ahli mengenai hukum umum, hukum Islam dan Kristen dari berbagai aliran, yang diketuai oleh Mr. Tengku Hasan.[160]

Kepanitaan ini melibatkan berbagai anggota dan para pemuka berbagai aliran dan lapisan masyarakat. Dari kalangan pergerakan wanita Mrs. Maria Ulfah Santoso, Mr. Nany Suwondo; pemuka kalangan akademisi hukum adat dari Islam Prof. Mr. Dr. Hazairin, dari kalangan kehakiman Mr. Dr. Kusuma Atmadja, dari kalangan Islam, Hadji Agus Salim dan lain-lain dari berbagai perwakilan agama-agama.[161]

Pada akhir tahun 1952 panitia tersebut selesai membuat sebuah rancangan Undang-Undang Perkawinan, yang terdiri atas peraturan umum, yang berlaku untuk semua golongan dan agama; dan peraturan-peraturan khusus, yang mengatur hal-hal yang hanya mengenai golongan agama masing-masing.[162] Selanjutnya pada tanggal 1 Desember 1952 panitia menyampaikan Rancangan Undang-Undang perkawinan umum serta daftar pertanyaan umum mengenai Undang-Undang tersebut kepada semua organisai, baik pusat maupun lokal dengan harapan masing-masing

---

[159] Sosroatmodjo dan A. Wsit Aulawi , *Hukum Perkawinan...*,hlm. 9.

[160] Nani Soewondo, dalam Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia*,(Jakarta: Pustaka Sinara Harapan, 2003), hlm. 117.

[161] *Sudargo Gautama, Segi-segi Hukum ...,* hlm. 130-131.

[162] *Nani Soewondo dalam Rachmadi Usman, Perkembangan.,* hlm. 117.

memberikan pendapat atau pandangannya tentang masalah-masalah dalam RUU tersebut paling akhir tanggal 1 Februari 1953.[163]

Rancangan yang diajukan tersebut, selain berusaha ke arah kodifikasi dan unifikasi, juga telah mencoba memperbaiki keadaan masyarakat dengan menetapkan antara lain:

1. Perkawinan harus didasarkan kemauan bulat dari kedua belah pihak, untuk mencegah kawin paksaan ditetapkan batas-batas umur 18 tahun bagi laki-laki dan 15 tahun bagi perempuan;

2. Suami isteri mempunyai kedudukan yang seimbang dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup bersama dalam masyarakat;

3. Poligami diizinkan bila diperbolehkan oleh hukum agama perdata yang berlaku bagi orang yang bersangkutan dan diatur sedemikian hingga dapat memenuhi syarat keadilan;

4. Harta pembawaan dan harta yang diperoleh masing-masing sendiri tetap menjadi milik masing-masing dan harta benda yang diperoleh selama perkawinan menjadi milik bersama;

5. Perceraian diatur dengan keputusan Pengadilan Negeri, berdasarkan alasan-alasan yang tertentu, mengenai talak dan rujuk diatur dalam peraturan khusus Islam;

---

[163] *Ibid*.

6. Kedudukan anak sah atau tidak, pengakuan anak, mengangkat dan mengesahkan anak, hak dan kewajiban orangtua terhadap anak, pencabutan kekuasaan orangtua dan perwalian.[164]

Setidaknya ada tiga pemikiran tentang sistem Undang-Undang perkawinan yang muncul dalam kepanitiaan ini, yaitu, *pertama,* satu Undang-Undang untuk semua golongan (unifikasi; *kedua,* masing-masing golongan mempunyai Undang-Undang sendiri (differensiasi); dan *ketiga,* ada suatu Undang-Undang pokok dan selanjutnya bagi masing-masing golongan dibuat Undang-Undang Organik (differensiasi dan unifikasi).[165]

Pada tanggal 24 April 1953 diadakan *hearing* oleh Panitia Nikah, Talak dan Rujuk dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan, yang dalam rapatnya pada bulan Mei 1953 Panitia memutuskan akan menyusun Undang-Undang Perkawian menurut sistem yang berlaku:

1. Undang-Undang pokok yang berisi semua peraturan yang berlaku bagi umum bersama-sama *(uniform),* dengan tidak menyinggung-nyinggung agama;

2. Undang-Undang organik, yang mengatur soal perkawinan menurut agama masing-masing, yaitu bagi golongan Islam, Kristen Katolik dan golongan Kristen Protestan;

3. Undang-Undang untuk golongan netral yaitu yang tidak termasuk satu golongan agama itu.[166]

Pada tahun 1954 panitia telah berhasil membuat rancangan Undang-

---

[164] *Ibid.*, hlm. 117-118.
[165] Arso Sosroatmodjo dan A. Wsit Aulawi , *Hukum Perkawinan*...,hlm. 22.
[166] Nani Soewondo dalam Rachmadi Usman, *Perkembangan.*, hlm. 118.

Undang Perkawinan untuk umat Islam, yang akhirnya disampaikan oleh Menteri Agama kepada kabinet akhir bulan September 1957 dengan penjelasan masih akan ada amandemen-amandemen yang menyusul. Ternyata sampai permulaan tahun 1958 belum ada tindakan apapun dari pemerintah mengenai soal Undang-Undang tersebut.[167]

Menurut Daniel S. Lev bahwa sejak tahun 1950 sampai tahun 1958 tidak satupun kabinet Indonesia yang berhasil mencapai kemajuan yang berarti untuk mengubah dan memperbarui hukum. Perselisihan-perselisihan politik yang hebat pada waktu itu hampir-hampir tidak memberikan waktu yang cukup kepada Parlemen untuk menggarap masalah pembangunan dan perubahan hukum secara serius.[168]

Demikianlah dari pihak pemerintah selama bertahun-tahun tidak menghasilkan produk hukum apa-apa, sampai tahun 1958 beberapa anggota Wanita Parlemen di bawah pimpinan Ny. Soemari, mengajukan rancangan inisiatif. Terpenting di antaranya, setidaknya bagi dunia Islam Indonesia sebuah masalah yang sangat menggemparkan bahwa di dalam usul inisiatif itu telah ditetapkan suatu keharusan menjalankan monogami. Pada waktu itu pemerintah sudah memberikan reaksi dengan mengemukakan rancangan yang hanya menyangkut (mengatur) perkawinan Islam. Justru dari pihak Islam tradisional selalu senantiasa ada keraguan apakah bagi orang Islam diperlukan hukum perkawinan. Bukankah peraturan yang sekali telah diberikan Tuhan, sebagaimana diwahyukan secara cermat dalam syariat diperuntukkan segala zaman dan negara.

Setelah beberapa tahun berlalu, akhirnya panitia RUUP ini berhasil

---

[167] *Ibid*.

[168] Lihat Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesinambungan dan Perubahan*, alih bahasa Nirwono dan AE Priyono (Jakarta: LP3S, 1990), hlm. 22

menyelesaikan rancangan Undang-Undang yang dimaksud. Namun demikian, rancangan yang diajukan ke DPR oleh pemerintah pada tahun 1958 tidak sempat menjadi Undang-Undang, karena ketika itu DPR dibekukan oleh presiden melalui Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959. Kemudian pada tanggal 1 April 1961 dibentuk panitia baru yang diketuai oleh Mr. M. Moh. Noer Poerwosoetjipto.[169]

Pada dasarnya Undang-undang pertama tentang perkawinan dan perceraian yang berlaku di Indonesia yang sekaligus dikategorikan sebagai pembaruan dalam bidang hukum keluarga adalah Undang-undang No. 22 tahun 1946. Lahirnya undang-Undang ini sebagai kelanjutan dari Stablad No. 198 tahun 1895,[170] dan sebagai ganti dari Huwelijks Ordonantie Stablad No. 348 tahun 1929 jo. Stablad No. 467 tahun 1931 dan vorstenlande Huwelijks Ordonantie Stablad No. 98 tahun 1933. Kelahiran undang-udang No. 22 tahun 1946 kemudian disusul dengan Undang-Undang No. 32 tahun 1946. Selanjutnya lahir Undang-Undang No. 32 tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Sebelumnya, pada tahun 1950 Pemerintah telah menyusun kepanitian untuk penyelidik peraturan dan Hukum Perkawinan, talak dan rujuk bagi umat Islam melalui Surat Putusan Menteri Agama No. B /2 /4299 tertanggal 1 Oktober 1950 yang kemudian kepanitian ini diperbarui pada tahun 1960.[171] Meskipun telah mengalami perubahan dan perombakan, namun panitia ini belum bisa berjalan efektif. Kondisi ini memunculkan reaksi dari berbagai organisasi yang menuntut pemerintah dan DPR agar secepat mungkin menyelesaikan Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang masuk di DPR.

---

[169] Arso Sosroatmodjo dan A. Wsit Aulawi, *Hukum Perkawinan...*, hlm. 9.
[170] *Ibid.*, hlm. 21.
[171] *Ibid.*, hlm. 9.

Menurut Aulawi, seharusnya UU No 22 tahun 1946 berlaku untuk seluruh Indonesia, akan tetapi karena keadaan belum memungkinkan maka hanya diberlakukan untuk pulau Jawa dan Madura. Kemudian diberlakukan di seluruh Indonesia pada tahun 1954 dengan diundangkannya UU No. 32 tahun 1954.[172]Menurut Ahmad Roestandi, UU No. 22 tahun 1946 memperoleh persetujuan dari DPR untuk diberlakukan di seluruh Indonesia adalah pada tahun 1954.[173] Jadi setidaknya ada dua tahapan pemberlakuan UU No 22 tahun 1946, yaitu *pertama* pada tanggal 1Februari 1947 untuk wilayah Jawa dan Madura, dan *kedua*, pada tanggal 2 November 1954 untuk wilayah lainnya.[174]Hal ini berbeda dengan pendapat Warjono yang menyatakan bahwa pemberlakuan Undang-undang tersebut adalah tiga tahap, yitu, *pertama*, pada tanggal 1 Februari 1947 berlaku Undang-Undang No. 22 tahun 1946 bagi jawa dan madura, berdasarkan penetapan Menteri Agama tanggal 21 Januari 1947; *kedua*, bagi Sumatera mulai tanggal 16 Juni 1949 berdasarkan ketetapan Pemerintah Darurat Republik Indonesia tanggal 14 juni 1949, No. 1/PDRI/KA; dan *ketiga*, bagi wilayah-wilayah lainnya tanggal 2 November 1954 berdasar Undang-Undang tanggal 26 Oktober 1954 No. 32 tahun 1954.[175]

Pemberlakuan undang-undang No. 22 tahun 1946 disusul dengan undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan, yang berlaku efektif sejak tanggal 1 Oktober 1975. Selanjutnya lahir Peraturan Pemerintah (PP) No. 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang No. 1 tahun 1974, yang kemudian diususul dengan keluarnya Peraturan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri. Bagi umat Islam diatur dalam peraturan Menteri

---

[172] *Ibid.*, 57.
[173] Ahmad Roestandi dalam Khoiruddin Nasution, *Status Wanita …,*hlm. 42.
[174] Khoiruddin Nasution, *Status Wanita...*, hlm. 42.
[175] Wirjono Prodjodikoro dalam Khoiruddin Nasution, *Status Wanita...*, hlm. 42.

Agama No. 3 tahun 19 75 dan No. 4 tahun 1975, kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Agama no. 2 tahun 1990. Bagi yang beragama Islam diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221a tahun 1975, tanggal 1 Oktober 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil.[176]

Pada tahun 1983 lahir Peraturan Pemerintah No. 10[177] yang mengatur tentang izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Peraturan yang ditetapkan pada tanggal 21 April 1983 ini berisi 23 pasal.[178]

Pada tahun 1989 lahir Undang-Undang No 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.[179] Undang-Undang ini secara umum berisi tentang Pengadilan yang meliputi Susunan Pengadilan, Ketetapan Pengadilan dan Hukum Acara. Pada prinsipnya Undang-Undang ini berhubungan dengan pengadilan, namun ada sedikit pembahasan tentang perkawinan. Dalam Undang-Undang ini ada satu bab yang terkait langsung dengan masalah perkawinan, yaitu Bab IV. Bagian kedua dari bab IV ini berisi tentang Permeriksaan Sengketa Perkawinan yaitu pasal 65-88; tentang Perkawinan, khususnya yang menyangkut proses atau acar perceraian.[180]

---

[176] Ichtijanto S. A. dalam Khoiruddin Nasution, *Ibid.*, hlm. 43-44.

[177] Latar belakang kelahiran Peraturan ini adalah kasus yang mencatatkan istri simpanan, wanita yang seblumnya *babysitter* dari anak seorang pejabat. Tindakan ini membuat sang istri merasa tidak mendapat perlindungan hukum. Karenanya istri pejabat tersebut mengusulkan dibuatnya aturan yang dapat melindungi para istri PNS. Khoiruddin Nasution, *Status Wanita...*, hlm. 44.

[178] Khoiruddin Nasution, *Status*., hlm. 44.

[179] Hampir semua fraksi di DPR dapat menerima RUU Peradilan Agama untuk selanjtnya disahkanmenjadi UU kecuali FPDI yang menunjukkan keberatan. Pro dan kontra tentang RUUPA juga berkembang di luar DPR. Akan tetapi pro-kontra ini berakhir setelah RUUPA disahkan menjadi Undang-Undang Peradilan Agama No. 7 tahun 1989. Abdullah Aziz Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru,*(Jakarta: Gema Insani Pres, 1996), hlm. 285.

[180] Abdul Halim Barakatullah dan Teguh Prasetyo, *Hukum Islam: Menjawab Tantangn Zaman yang Terus Berkembang,*(Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 131.

Selanjutnya pada tahun 1990 keluar Peraturan Pemerintah No. 45 yang berisi perubahan PP No. 10 tahun 1983, yang memuat beberapa pasal yang ada dalam PP No. 10 tahun 1983. PP No. 45 tahun 1990 ini hanya berisi dua pasal.[181]

Inilah sekilas latar belakang sejarah lahirnya Undang-Undang Perkawinan di Indonesia. Kalau dicermati, pada dasarnya undang-undang perkawinan lahir karena desakan dari kalangan masyarakat, khususnya akademisi dan organisasi perempuan. Undang-undang ini selalu tertunda pengesahannya karena situasi politik yang kurang kondusif dan tidak adanya *political will*, khususnya dari legislatif.

B. Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan

1. Materi

Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan tidak hanya mengatur hal-hal yang berhubungan langsung dengan perkawinan saja. Undang-undang ini juga hal-hal yang secara tidak langsung berkaitan dengan perkawinan seperti kedudukan anak, hak dan kewajiban antara orang tua dan anak, perwalian dan pembuktian asal-usul anak. Materi undang-undang ini juga tidak hanya mengatur hukum materiil tentang hubungan dan perbuatan hukum perkawinan, namun juga memuat hukum formil. Undang-Undang ini terdiri dari 14 bab dan 67 pasal dengan rincian sebagai berikut:

a) Bab I (pasal 1-5) Dasar Perkawinan

b) Bab II (pasal 6-12) Syarat-Syarat Perkawinan

[181] Khoiruddin Nasution, *Status*., hlm. 45.

c) Bab III (pasal 13-21) Pencegahan Perkawinan

d) Bab IV (pasal 22-28) Batalnya Perkawinan

e) Bab V (pasal 29) Perjanjian Perkawinan

f) Bab VI (pasal 30-34) Hak dan Kewajiban Suami Isteri

g) Bab VII (pasal 35-37) Harta Benda dalam Perkawinan

h) Bab VIII (pasal 38-41) Putusnya Perkawinan dan Akibatnya

i) Bab IX (pasal 42-44) Kedudukan Anak

j) Bab X (pasal 45-49) Hak dan Kewajiban antara Anak dan Orangtua

k) Bab XI (pasal 50-54) Perwalian

l) Bab XII bagian pertama (pasal 55) Pembuktian dan Asal-Usul Anak

m) Bab XII bagian kedua (pasal 56) Perkawinan di Luar Indonesia

n) Bab XII bagian ketiga (pasal 57-62) Perkawinan Campuran

o) Bab XII bagian keempat (pasal 63) Pengadilan

p) Bab XIII (pasal 64-65) Ketentuan Peralihan

q) Bab XIV (pasal 66-67) Ketentuan Penutup

Materi Undang-Undang Perkawinan ini mengandung asas-asas mengenai perkawinan dan segala yang berkaitan yang telah disesuaikan

dengan perkembangan dan tututan zaman demi menjamin cita-cita luhur perkawinan. Asas-asas tersebut antara lain mengenai asas sukarela, kematangan calon mempelai, partisipasi keluarga, perceraian dipersulit, poligami dibatasi dan memperbaiki derajat wanita.[182]

Prinsip lain yang terkandung dalam Undang-Undang ini adalah untuk sahnya perkawinan harus dilakukan menurut hukum agama dan kepercayaan, keharusan mencatatkan perkawinan, keseimbangan kedudukan suami isteri, dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup masyarakat, perkawinan dapat dicegah dan dibatalkan, sebelum melangsungkan perkawinan dapat diadakan perjanjian, warga negara Indonesia dapat melakukan perkawinan dengan warga asing, dan perkawinan dapat dilangsungkan di luar negeri.[183]

2. Kedudukan dan kekuatan

Undang-undang dan peraturan lainnya adalah undang-undang dibentuk dan ditetapkan oleh presiden dengan persetujuan DPR. Jadi, muatan materi hukum undang-undang akan menjadi pedoman bagi peraturan-peraturan lain di bawahnya. Adapun pedoman untuk mengetahui materi muatan undang-undang dapat ditentukan melalui tiga pedoman, yaitu: *Pertama*, dan ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945 terdapat sekitar 18 masalah (18 pasal) tentang hak-hak asasi manusia, pembagian kekuasaan negara, dan penetapan organisasi dan alat kelengkapan negara; *Kedua*, Berdasar wawasan negara berdasar atas hukum/*rechtstaat*) yang dimulai dan kekuasaan absolut negara (*polizeistacit*, terus pembentukan negara berdasar atas hukum yang sempit/liberal (*rechtstciat* sempit/liberal), berdasar atas

[182] Lihat UU No. 1/1974 pasal 3, 4, 5, 6, 7 dan 39.

[183] Lihat Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional* (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 7-8.

hukum formal (*rechtstaat* formal), dan negara berdasar atas hukum material/sosial yang modern (*rechtstaat* material sosial); dan *Ketiga*, berdasar pada wawasan pemerintahan sistem konsitusional, di mana penyelenggaraan kekuasaan negara dan hukum serta yang lainnya harus mengacu pada norma dasar (*ground norm*) dan Undang-undang Dasar. Dengan kata lain, yang dimaksud adalah Pancasila dan UUD 1945.[184]

Undang-undang dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi, di dalamnya telah dapat dicantumkan adanya sanksi dan sekaligus dapat langsung berlaku dan mengikat masyarakat secara umum. Istilah undang-undang dalam anti formil dan materil merupakan terjemahan dan *wet in formelezin dan wet in materielezin* yang dikenal Belanda. Di Belanda undang-undang dalam anti formil (*wet in formelezin*) merupakan keputusan yang dibuat oleh *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama (*gejamenlijk)* terlepas apakah isinya peraturan (*regeling*) atau penetapan (*beschikking*). Ini dilihat dari segi pembentukannya atau siapa yang membentuknya. Sedangkan undang-undang dalam arti materil (*wet in materielezin*) adalah setiap keputusan yang mengikat umum (*algemeen verbidende voorschnften*), baik yang dibuat oleh lembaga tinggi *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama, maupun oleh lembaga-lembaga lain yang lebih rendah seperti *Regering Kroon*, *Minister*, *Provinde* dan *Garneente* yang masing-masing membentuk *Algemene Maatre gel van Bestuur, Ministeriele Verordening, Pro vinciale Wetten, Gemeeteljkewetten*, serta peraturan-peraturan lainnya yang mengikat umum (*Aloemeeri Verbiridende Voorschnfteri*).[185]

---

[184] Lihat Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 124-130.

[185] *Ibid.*, hlm. 93-95.

DPR yang diwakili oleh orang-orang pemerintah dan partai politik membuat Undang-undang yang didasarkan pada draft RUU yang berasal dari pemerintah. Undang-undang sebagai produk politik pada umumnya merupakan suatu instrumen yang berfungsi pengaturan. Mengatur berarti menciptakan ketertiban dan mewujudkan keadilan dalam masyarakat. Undang-undang yang dibuat merupakan hukum positif yang berlaku dalam Negara. Hukum positif menurut Hans Kelsen adalah, *pertama,* bahwa pembentuk hukum adalah penguasa, *kedua,* bahwa bentuk hukum adalah Undang-Undang, dan *ketiga,* bahwa hukum yang diterapkan terhadap pihak yang dikuasai, yang dimensi keharusannya diketatkan melalui pembebasan sanksi terhadap pelanggarnya. Hal ini berarti bahwa hukum dalam bentuk perundang-undangan diciptakan oleh penguasa.[186]

Pembuatan hukum yang dilakukan secara sengaja oleh badan yang berwenang untuk itu maka sumber yang bersifat hukum yang paling utama. Kegiatan dari badan tersebut sebagai kegiatan perundang-undangan yang menghasilkan substansi yang tidak diragukan lagi kesalahannya, yang *ipso jure*.[187] Undang-undang mempunyai karakteristik suatu norma bagi kehidupan sosial yang lebih matang, khususnya dalam hal kejelasan dan kepastiannya. Suatu perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagi berikut:[188]

a) Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian kebalikan dari sifat yang khusus dan terbatas;

---

[186] Ramly Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia (1971-1997)* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2005), hlm. 128-129.

[187] Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum* (Yogyakrta: UII Press, 2006), hlm. 43.

[188] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya, 1996), hlm. 83.

b) Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-perstiwa tertentu saja;

c) Ia mempunyai kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Dibandingkan dengan aturan kebiasaan, maka perundang-undangan mempunyai kelebihan sebagai berikut:

1. Tingkat kredibilitasnya yang besar. Hal ini berhubungan dengan sifat prospektif dari perundang-undangan, yaitu pengaturannya ditujukan ke masa depan. Oleh karena itu pula ia harus memenuhi syarat agar orang-orang mengetahui atau tingkah laku apa yang diharapkan dari mereka pada waktu yang akan datang dan bukan yang telah lewat. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan senantiasa dituntut untuk memberitahu secara pasti terlebih dahulu hal-hal yang diharapkan untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh anggota masyarakat.

2. Kecuali kepastian yang lebih mengarah kepada bentuk formal di atas, perundang-undangan juga memberikan kepastian mengenai nilai yang dipertaruhkan. Sekalipun suatu peraturan dibuat, maka menjadi pasti pulalah nilai yang hendak dilindungi oeh peraturan tersebut.

Oleh karena itu orang tidak perlu memperdebatkan apakah nilai itu bisa diterima atau tidak.[189]

Dengan demikian dapat dimengerti bahwa Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan kekuatan tetap dan mengikat. Kelahiran undang-undang ini membawa konsekuensi antara lain bahwa beberapa peraturan perkawinan dinyatakan tidakberlaku, peraturan-peraturan ini adalah:

a) Kitab Undang-undang Hukum Perdata (BW).

b) Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (HOCI) Stb. 1933 Nomor 74.

c) Peraturan perkawinan campuran *(Regeling op de Gemengde Huwelijken)* Stb. 1898 Nomor 158 dan peraturan lain tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974.

C. Usaha Pembaruan Hukum Keluarga Pascaundang-Undang Perkawinan No. 1 tahun 1974

Kehadiran Undang-Undang No. 1 tahun 1974 sebagai hukum perkawinan yang sudah terkodifikasi rupanya belum dapat menjawab secara komprehensif berbagai permasalahan hukum keluarga di Indonesia. Hal ini disebabkan karena Undang-undang ini masih bersifat sangat umum dan membutuhkan penafsiran. Masalah yang selanjutnya muncul adalah adanya multi-interpretasi dari para hakim di lingkungan Peradilan Agama terhadap pasal-pasal dalam Undang-Udang Perkawinan tersebut. Berangkat dari sini

[189] Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum...*, hlm. 45.

maka muncullah upaya pembaruan hukum keluarga yang direalisasikan dengan penyusunan Kompilasi Hukum Islam yang kemudian di berlakukan melalui Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991. Setelah inpres inipun masih muncul desakan dari beberapa kalangan kepada pemerintah utuk segera memperbarui kembali undang-undang perkawinan yang sudah berlaku hampir 40 tahun. Untuk menanggapi desakan ini maka Departemen Agama RI akhirnya membentuk tim pokja untuk mengadakan penelitian mengenai hukum keluarga yang kemudian dirilis dan menjadi *Counter Legal Drafting (CLD)* KHI.

1. Kompilasi Hukum Islam (KHI)

KHI adalah kumpulan hukum Islam produk pemerintah Indonesia masa Orde Baru yang isinya diambil dari sejumlah kitab fikih yang umumnya ditulis abad pertengahan. KHI disusun berdasarkan keputusan bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama pada tanggal 21 Maret 1985 dan selanjutnya melahirkan Proyek Pengembangan Hukum Islam melalui Yurisprudensi (Proyek Kompilasi Hukum Islam). Selanjutnya KHI dikukuhkan sebagai pedoman resmi dalam bidang hukum material bagi para hakim di lingkungan Peradilan Agama di seluruh Indonesia Inpres No. Tahun 1991 di atas. Dasar hukumnya adalah pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu kekuasaan Presiden untuk memegang kekuasaan Pemerintah Negara.[190]

KHI merupakan kumpulan materi hukum Islam yang disusun dalam bahasa undang-undang oleh Tim Proyek "Pembangunan Hukum Islam

[190] Sulistyowati Irianto (ed.), *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, (Jakarta: Uzaid Bekerjasama dengan The Convention Watch, Universitas Islam Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, 2006), hlm. 142.

Melalui Yurisprudensi" kerjasama Departemen Agama dan Mahkamah Agung sejak tahun 1985-1991. Ada tiga bidang hukum Islam dalam KHI yang terumuskan ke dalam 229 pasal, yakni hukum perkawinan 170 pasal, hukum kewarisan 44 pasal, dan hukum perwakafan 15 pasal. Dalam kenyataan yuridis, KHI merupakan satu-satunya materi hukum Islam yang dijustifikasi oleh negara (alias menjadi hukum positif) melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam.[191]

Setahun kemudian, tahun 1991, berhasil disusun KHI yang terdiri dari tiga buku, yaitu buku I tentang Hukum Perkawinan, buku II tentang Hukum Kewarisan, dan buku III tentang Perwakafan.[192] KHI ini berlaku melalui instruksi Presiden No. 1 tahun 1991, tanggal 10 Juni 1991, kemudian diikuti dengan keluarnya Keputusan Menteri Agama RI No. 154 tahun 1991

---

[191] Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum di Indonesia*,(Jakarta: Gema Insani Pres, 1994), hlm. 62; Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia, (*Jakarta: Akademika Pressindo, 1992), hlm. 15; Cik Hasan Bisri, *Kompilasi Hukum Islam dan Pengadilan Agama dalam Sistem Hukum Nasional,* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 1-3.

[192] Buku I KHI ini berisi: Bab I: Ketentuan Umum (pasal 1); Bab II: Dasar-dasar Perkawinan (pasal 2-10); Bab II: Peminangan (pasal 11-13); Bab IV: Rukun dan Syarat Perkawinan (pasal 14-29); Bab V: Mahar (pasal 30-38); Bab VI: Larangan Kawin (pasal 39-44); Bab VII: Perjanjian Perkawinan (pasal 45-52); Bab VIII: Kawin Hamil (pasal 53-54) Bab IX: Beristeri Lebih dari Satu Orang (pasal 55-59): Bab X: Pencegahan Perkawinan (pasal 60-69); Bab XI: Batalnya Perkawinan (pasal 70-76); Bab XII: Hak dan Kewajiban Suami Isteri (pasal 77-84); Bab XIII: Harta Kekayaan dalam Perkawinan (pasal 85-97); Bab XIV: Pemeliharaan Anak (pasal 98-106); Bab XV: Perwalian (pasal 107-112); Bab XVI: Putusnya Perkawinan (pasal 113-148); Bab XVII: Akibat Putusnya Perkawinan (pasal 149-162); Bab XVIII: Rujuk (pasal 163-169); dan Bab XIX: Masa Berkabung (pasal 170). Buku II berisi tentang Hukum Kewarisan yang terdiri dari 6 bab dan 43 pasal, yaitu Bab I: Ketentuan Umum (pasal 171); Bab II: Ahli Waris (pasal 172-175); Bab III: Besarnya Bagian (pasal 176-191) Bab IV: Aul dan Rad (pasal 192-193); Bab V: Wasiat (pasal 194-209); dan Bab VI: Hibah (pasal 210-214). Sedangkan buku III berisi tentang Hukum Perwakafan yang terdiri atas 5 bab dan 15 pasal, yaitu: Bab I: Ketentuan Umum (pasal 215); Bab II: Fungsi, Unsur-unsur dan Syarat Wakaf (pasal 216-222); Bab III: Tatacara Perwakafan dan Pendaftaran Benda Wakaf (pasal 223-224) Bab IV: Perubahan, Penyelesaian dan Pengawasan Benda Wakaf (pasal 225-227); Bab V: Ketentuan Peralihan (pasal 228); dan Ketentuan Penutup (pasal 229).

tentang pelaksanaan Instruksi Presiden RI No. 1 tahun 1991 tersebut.[193]

KHI merupakan respon pemerintah terhadap timbulnya berbagai "keresahan" di dalam masyarakat akibat beragamnya keputusan Pengadilan Agama dalam kasus yang sama. Keragaman itu pada hakikatnya konsekuensi logis dari beragamnya pandangan fikih yang menjadi referensi para hakim agama dalam memutuskan perkara.[194]

Ada beberapa peraturan yang terkait dengan pemberlakuan KHI ini, yaitu: (1) Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama No. 07/KMA 1985 dan No. 25 tahun 1985 yang ditetapkan di Yogyakarta pada tanggal 21 Maret 1985, tentang penunjukkan Pelaksanaan Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui Yurisprudensi; (2) Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991, yang ditetapkan di Jakarta tanggal 10 Juni 1991 tentang Instruksi Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam; (3) Keputusan Menteri N0. 154 tahun 1991 yang ditetapkan di Jakarta tanggal 22 juli 1991, tentang Pelaksanaan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1/191 dan (4) Surat Edaran Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam No. 3694/EV/HK/ .00 3/AZ/ 91 tentang Penyebarluasan Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991.[195]

Berkaitan dengan Instruksi Presiden ini A. Hamid S. Attamimi menyatakan:

"Adalah sesuatu yang menguntungkan bahwa penyebarluasan KHI dilakukan dengan Instruksi Presiden, bukan dengan Keputusan Presiden, dan

---

[193] Khoiruddin Nasution, *Status Wanita...*, hlm. 45.

[194] Sulistyowati Irianto (ed.), *Perempuan dan Hukum ...*, hlm. 142.

[195] Khoiruddin Nasution, *Status Wanita...*, hlm. Lihat juga Abdul Halim Barakatullah dan Teguh Prasetyo, *Hukum Islam...*, hlm. 132.

lebih-lebih bukan dengan Undang-Undang. Dengan demikian, salah paham beberapa pihak yang menyangka bahwa KHI seolah-olah usaha kembali ke Piagam Jakarta dapat disanggah."[196]

Salah satu kritik yang muncul terhadap keberadaan KHI adalah dari tinjauan teori dan urutan Perundang-Undangan Indonesia, di mana KHI ini ditetapkan berdasarkan instruksi Presiden. Padahal dari sisi kekuatan hukum, dan aturan Perundang-Undangan, Instruksi Presiden berada pada urutan keenam setelah UUD RI Tahun 1945, Ketetapan MPR (Tap-MPR), Undang-Undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden.[197] Karena itu kekuatan hukum KHI dinilai lemah. Demikian Attamimi menyatakan.

Bagi Attamimi Kompilasi adalah suatu produk berbentuk tulisan hasil karya orang lain yang disusun secara teratur. Dengan demikian KHI adalah himpunan ketentuan hukum Islam yang dituliskan dan disusun secara teratur. KHI bukanlah Peraturan Perundang-Undangan, bukan hukum tertulis, meskipun ia dituliskan, bukan Undang-Undang, bukan Peraturan Pemerintah, bukan Keputusan Presiden dan seterusnya. KHI menunjukkan hukum tidak tertulis yang hidup secara nyata dalam kehidupan sehari-hari sebagian besar rakyat Indonesia yang beragama Islam untuk menelusuri norma-norma hukum bersangkutan apabila diperlukannya, baik di dalam

---

[196] A. Hamid S. Attamimi, "Kedudukan Kompilasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Suatu Tinjauan dari Sudut Teori Perundang-Undangan Indonesia", dalam Amrullah Ahmad dkk, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Mengenang 65 Tahun Prof. Dr. Bustanul Arifin, SH.,* (Jakarta: Gema Insani Pres, 1996), hlm. 155.

[197] *Ibid.*, hlm. 153.

maupun di luar pengadilan.[198]

Sementara itu Abdul Gani Abdullah menyatakan:

"Pertama, sebagai hukum tidak tertulis seperti yang ditunjukkan oleh penggunaan instrumen hukum berupa Inpres yang tidak termasuk dalam rangkaian tata urutan peraturan perundangan yang menjadi sumber hukum tertulis. Kelemahan pandangan ini terletak pada pengabdian terhadap beberapa sumber pengambilan bagi penyusunan buku I, dan III yang terdiri dari UU No. 22 tahun 1946 jo UU No. 32 tahun 1954, UU No. 1 tahun 1974 Jo PP No. 9 tahun 1975, PP No. 28 tahun 1977. Sumber-sumber tersebutlah yang mengakrabkan KHI menjadi sumber hukum tertulis. Kedua, KHI dapat dikategorikan sebagai hukum tertulis. Sumber yang ditunjukkan di atas menunjukkan KHI berisi *law* dan *rule* yang pada gilirannya terangkat menjadi *law* dengan potensi *political power*. Inpres No. 1 tahun 1991 dipandang salah satu produk *political power* yang mengalirkan KHI dalam jajaran *law*."[199]

Walau bagaimana pun lahirnya KHI di Indonesia merupakan prestasi besar yang dicapai oleh umat Islam. KHI mengakhiri pluralisme Putusan Peradilan Agama, karena kitab yang dijadikan rujukan para hakim di Pengadilan Agama adalah sama.[200] Selain itu, khadiran KHI diharapkan dapat: *pertama*, melengkapi pilar Peradilan Agama; *kedua,* menyamakan persepsi penerapan hukum; *ketiga,* mempercepat proses *taqrib bainal ummah*; dan *keempat*, menyingkirkan paham *private affair*.[201]

Dari perspektif sejarah, KHI merupakan produk kebijakan

---

[198] A. Hamid S. Attamimi, "Kedudukan Kompilasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Suatau Tinjauan dari Sudut Teori Perundang-Undangan Indonesia", dalam Amrullah Ahmad dkk, *Dimensi Hukum Islam...*, hlm. 152-155.

[199] Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Gema Insani Press, 1994), hlm. 63-64.

[200] Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia: Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih, UU No. 1/1974 sampai KHI* (Jakarta: Kencana 2004), hlm. 35.

[201] Yahya Harahap, "Informasi Materi Kompilasi Hukum Islam: Memositifkan Abstraksi Hukum Islam", dalam Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum.,* hlm. 34-35.

pemerintah yang proses penyusunannya didasarkan pada hukum normatif Islam, terutama fikih madzhab Syafi'i. Oleh karenanya, KHI tampil dalam wajah yang tidak akrab dengan hukum-hukum nasional dan internasional yang memiliki komitmen kuat pada tegaknya masyarakat yang egaliter, pluralis, dan demokratis. Bahkan disinyalir oleh sejumlah pemikir muslim, alih-alih menjadi landasan agama untuk demokratisasi, KHI sendiri dalam beberapa pasalnya justru mengandung potensi sebagai penghambat laju gerak demokrasi.[202]

Implikasi lebih jauh, KHI terkesan tidak paralel dengan produk perundang-undangan, baik hukum nasional maupun internasional yang telah diratifikasi. Dalam konteks Indonesia, KHI sebagai Inpres Nomor. 1 Tahun 1991 berseberangan dengan produk hukum nasional seperti Undang-Undang (UU) No. 7/1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, UU No. 39/1999 tentang HAM yang isinya sangat menekankan upaya perlindungan dan penguatan terhadap perempuan. Dalam konteks internasional, juga bertentangan dengan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan yang telah diratifikasi, dan beberapa instrumen penegakan dan perlindungan HAM lain seperti Deklarasi Universal HAM (1948), Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (1966), dan lain-lain.[203]

Adapun dari perspektif politik hukum, KHI setidaknya memiliki empat karakter hukum yang spesifik sebagai akibat logis dari pengaruh politik hukum pada masanya. Karakter-karakter tersebut antara lain: *Pertama*, dari perspektif strategi pembentukan hukum, KHI berkarakter

---

[202] M. Latif Fauzi, *Counter Legal Drafting (CLD KHI) dalam Sorotan* Makalah, 2005, hlm. 5.

[203] *Ibid.*

semi-responsif, yakni proses pembentukannya dikuasai oleh pihak yudikatif (MA) dan eksekutif (Depag RI), sementara pihak legislatif (DPR) selaku perwakilan formal rakyat Indonesia tidak dilibatkan. Perwakilan masyarakat muslim (MUI dan cendekiawan muslim di IAIN) berada pada posisi *peripherial*. *Kedua*, dari perspektif materi hukum, KHI berkarakter otonom, reduksionistik, dan konservatif. Artinya, materi hukum Islam pada KHI secara substansial diakui sebagai fiqh (yurisprudensi Islam), namun hanya sebagian kecil materi hukum yang dilegislasikan (perkawinan, kewarisan, dan perwakafan) dengan formulasi bahasa dan pokok masalah yang tidak adaptif dan inovatif. *Ketiga*, dari perspektif implementasi hukum, KHI berkarakter fakultatif, yakni tidak secara *a priori* harus ditaati dan bisa memaksa setiap warga negara, untuk melaksanakan ketentuan KHI. *Keempat*, dari perspektif fungsi hukum, KHI berkarakter regulatif dan legitimatif, yakni ketentuan hukumnya lebih bersifat teknis prosedural dan praktis operasional daripada strategis konseptual dan teoritik. Selain itu, aturan-aturan hukumnya cenderung melakukan pembenaran terhadap ketentuan hukum positif sebelumnya dan institusi-institusi bentukan negara, seperti KUA, PPAIW, Pengadilan Agama, dan lain-lain. Tegasnya, hukum Islam dalam KHI telah bergeser dari otoritas hukum agama (*divine law*) menjadi otoritas hukum negara (*state law*).[204]

Dalam penilaian Marzuki Wahid, pembentukan KHI lebih cenderung pada motif-motif yuridis daripada motif politis ideologis, apalagi motif murni keagamaan. Adapun kemudian ditanggapi oleh pihak-pihak lain (terutama yang non-muslim) sebagai gerakanreideolegisasi Piagam Jakarta, radikalisme formal Islam, dan oleh umat Islam Indonesia sebagai fiqih

[204] Lihat Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia* (Yogyakarta: LKiS, 2001), hlm. 158-180.

Indonesia adalah persoalan lain.[205]

Proses penyusunan KHI bersifat *up-down* dan melalui pendekatan struktural. Surat Keputusan Bersama (SKB) ketua MA dan Menag No. 07/KMA/1985 dan No. 25 tahun 1985 tentang Penunjukan Pelaksana Proyek Pembangunan Hukum Islam melalu yurisprudensi, yang dijadikan dasar hukum bagi kerja-kerja penyusunan KHI didominasi oleh kalangan MA dan Depag RI dari 16 personil Tim Pelaksana Proyek tersebut, hanya 1 personil wakil dari MUI, selebihnya 8 personil dari MA dan 7 personil dari Depag RI.[206]

Lebih lanjut Marzuki mengkualifikasikan strategi pembentukan KHI pada karakter hukum semi responsif. Alasan Marzuki karena pihak parlemen (DPR) selaku pemegang kekuasaan legislatif tidak terlibat sama sekali dalam proses pembentukannya. Sementara dari perspektif materi hukumnya, ia mengkualifikasikannya sebagai hukum otonom, redukdionistik dan konservatif. Dikategorikan otonom karena memang bersumber dari hukum Islam yang mandiri dan bebas dari politik yang diturunkan ke bumi bukan sebagai alat rekayasa sosial. Dikategorikan sebagai reduksionistik karena materi-materi KHI merupakan hasil reduksi-reduksi politik hukum Orde Baru. Sedangkan dikategorikan konservatif, karena KHI dirumuskan dengan bahasa undang-undang formal, bahasa baku yan dijadikan norma tunggal yang pasti dan harus diikuti secara paksa. Namun demikian KHI telah mengantisipasi konservatifisme ini dengan memberikan peringatan preventif pada pasal 229.[207]dari perspektif implementasi hukum KHI digolongkan

---

[205] *Ibid.*, hlm. 160-161.

[206] *Ibid.*, hlm. 161.

[207] "Hakim dalam menyelesaikan perkara-perkara yang diajukan kepadanya, wajib memperhatikan dengan sungguh-sungguh nilai-nilai hukum yang hidup dalammasyarakat, sehingga ptusannya sesuai dengan rasa keadilan"

berkarakter fakultatif,[208] karena mengandung isyarat perintah yang lebih banyak diartikan sebagai petunjuk kepada penegak hukum yang dikenakan pada hukum perdata. Sementara dari perspektif fungsi, KHI berfungsi regulatif, karena dalam KHI banyak ditemukan aturan hukum yang bersifat teknis-prosedural dan praktis operasional. Bersifat legitimatif karena KHI melegitimasi terhadap aturan-aturan hukum Negara, juga melegitimasi institusi bentukan Negara, seperti KUA, PPAIW, Pengadilan Agama, Mahamah Agung, Depag, Kelurahan, Kecamatan, Pegawai Pencatat Nikah, Notaris, MUI dan lain sebagainya.[209]

Apa pun perspektif yang digunakan, pada dasarnya kelahiran KHI merupakan sebuah hasil dari usaha pembaruan dan pelengkapan[210] terhadap peraturan-peratuan yang ada, khususnya terkait dengan hukum keluarga. Usaha ini dilakukan karena peraturan yang ada dirasa belum cukup untuk menjawab menyelesaiakan persoalan-persolan hukum keluarga yang semakin hari semakin berkembang.

2. *Counter Legal Drafting* Kompilasi Hukum Islam (CLD KHI)

Pada tahun 2003 Tim Pokja Departemen Agama merilis hasil penelitian yang kemudian disebut dengan *Counter Legal Draft* (CLD) atas Hukum Islam. CLD KHI ini terdiri dari hukum perkawinan, hukum kewarisan dan hukum perwakafan yang merupakan tawaran pembaruan

---

[208] Selain fakultatif, karakter lain suatu produk hukum dilihat dari perspektif implementasi adalah imperatif. Hamper sama dengan karakter fakultatif, yaitu sama-sama member perintah, hanya saja karakter imperatif langsung tertuju pada pribadi-pribadi yang biasanya dikenakan pada hukum-hukum publik.

[209] Lihat Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara…,* hlm. 143-183. Lihat juga Tim Pengarusutamaan Gender, *Pembaruan Hukum Islam:* Counter Legal Draft *Kompilasi Hukum Islam*, (Jakarta: Depag RI. 2004), hlm. 11.

[210] Lihat Abdullah Kelib, “Beberapa Catatan Efektifitas Kompilasi Hukum Islam” dalam Dadan Muttaqien *et.*el (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam tata Hukum Indonesia* (edisi II) (Yogyakarta: UI Press, 1999), hlm. 167.

hukum keluarga bagi masyarakat Muslim Indonesia, khususnya untuk meng-amandemen KHI dan Undang-Undang Perkawinan. CLD adalah rumusan hukum Islam model baru disusun berdasarkan prinsip-prinsip dasar ajaran Islam sebagaimana terbaca dalam Al-Quran dan Sunnah nabi yang sangat menghormati hak-hak asasi manusia, mengadvokasi kesetaraan dan keadilan gender dalam relasi laki-laki dan perempuan, menyuarakan pandangan yang humanis, pluralis dan demokratis.[211]

Di dalam *Counter Legal Draft* tersebut, khususnya menyangkut hukum perkawinan terdapat sejumlah isu-isu penting yang dilakukan perubahan seperti pengertian perkawinan, wali nikah, pencatatan, batas usia perkawinan, mahar, kawin beda agama, poligami/poliandri, hak cerai isteri dan rujuk, ‘iddah, ihdad, pencari nafkah, perjanjian perkawinan, nusyuz, hak dan kewajiban suami isteri, waris beda agama, bagian anak laki dan perempuan, wakaf beda agama, anak di luar perkawinan, aul dan radd.[212]

CLD KHI menawarkan paradigma baru tentang perkawinan sebagai berikut: *pertama*, definisi perkawinan, yaitu akad yang sangat serius *(Mîtsâqan Ghalizhan),* dilakukan secara sadar oleh laki-laki dan perempuan guna membentuk keluarga yang pelaksanaannya didasarkan pada kerelaan dan kesepakatan kedua belah pihak. *Kedua*, asas perkawinan adalah monogami *(tawa<u>hh</u>ud al-zawj). Ketiga*, perkawinan didasarkan pada enam prinsip utama: prinsip kerelaan *al-tarâdhi),* kesetaraan *(al-musâwah),* keadilan *(al-‘adâlah)*, kemaslahatan *al-mashla<u>h</u>ah),* pluralisme *(al-ta’addudiyyah),* dan demokrasi *(al-dimuqrâthiyyah). Keempat,* tujuan perkawinan adalah mewujudkan kehidupan rumah tangga bahagia

[211] Sulistyowati Irianto (ed.), *Perempuan...,* hlm. 144.
[212] Ninuk MP, “Menyosialisasikan *Counter Legal Draft* Kompilasi Hukum Islam” dalam *Kompas*, 11 Oktober 2004 sebagaimana dikutip M. Latif Fauzi, *Counter Legal Drafting ...*, hlm. 2.

*(sa'âdah)*dan sejahtera *(sakînah)* berlandaskan kasih sayang *(mawaddah wa rahmah);* serta untuk memenuhi kebutuhan biologis secara legal, sehat aman, nyaman, dan bertanggung jawab. Keempat paradigma ini selanjutnya menjadi landasan pokok bagi rumusan pasal-pasal CLD mengenai soal wali, saksi, pencatatan, usia, perkawinan, mahar, perkawinan beda agama, poligami, cerai dan rujuk, iddah, ihdad, pencarian nafkah, nusyuz, posisi dan kedudukan suami isteri serta hak dan kewajiban suami isteri.[213]

Di Indonesia, realitas pertentangan pendapat sebagai respon terhadap pembaruan hukum keluarga Islam yang dilakukan ternyata juga berjalan pada peta yang sama. Keluarnya gagasan *Counter Legal Draft* KHI ternyata memunculkan sejumlah kontroversi. Berikut dipaparkan tentang pemetaan respon ulama' terhadap muculnya gagasan *Counter Legal Draft* KHI.

a). Kelompok pro

Abu Rokhmad, pengajar IAIN Walisongo Semarang, dalam artikel berjudul "KHI dan Gerakan Kesetaraan Gender" mengungkapkan bahwa CLD KHI merupakan respons diajukannya RUU Hukum Terapan Peradilan Agama oleh pemerintah di mana bahan bakunya *(raw material)* adalah KHI. Sisi-sisi 'lemah' dalam KHI menyangkut soal waris dan perkawinan yang dapat merugikan posisi parempuan diganti dengan rumusan yang lebih kompatibel bagi wacana kesetaraan gender. Soal poligami, misalnya, di dalam KHI dibolehkan dengan persyaratan. Tapi di dalam CLD dirumuskan lebih tegas, haram dilakukan dengan argumentasi yang logis.[214]

Maria Ulfah Anshor, Ketua Umum PP Fatayat NU periode 2000-

---

[213] Sulistyowati Irianto (ed.), *Perempuan...*, hlm. 147.

[214] Abu Rokhmad, *"KHI dan Gerakan Kesetaraan Gender"* dalam *Suara Merdeka*, 26 Februar 2005.

2004, mengatakan bahwa ternyata masyarakat masih belum memiliki kesiapan dalam menghadapi perbedaan dan perubahan. Karena itu diperlukan media yang tepat untuk melakukan diseminasi wacana tersebut. Bagi kalangan masyarakat terdidik *(well educated)* kontroversi terhadap wacana tersebut sebaiknya dibiarkan mengalir apa adanya dengan argumentasi masing-masing, sedangkan bagi kalangan masyarakat awam, harus dibuatkan panduan sosialisasi yang dilengkapi dengan dalil atau teks rujukan disertai penjelasannya dengan menyebutkan sumber referensinya *(marâji')* masing-masing terhadap setiap isu.[215]

Selain itu, Ridwan, pengajar STAIN Purwokerto, dalam bukunya *Membongkar Fiqh Negara* menyebutkan bahwa wacana pembaruan hukum keluarga Islam di Indonesia, khususnya CLD KHI, harus diposisikan sebagai wacana akademik. Kerangka epistemologis dan metodologis dari tawaran materi hukum perkawinan dan kewarisan memang dalam banyak hal menyentuh persoalan yang krusial dan persoalan yang sudah mapan. Tawaran CLD KHI merupakan sebuah ikhtiar menjaga konsistensi pembaruan hukum keluarga Islam yang elemen-elemen pembaruannya sudah ada pada Kompilasi Hukum Islam atas dasar prinsip *continuity and change*.[216]

b). Kelompok kontra

Barisan yang menentang dan menolak *Counter Legal Draft* KHI ini adalah kalangan tokoh masyarakat dan ulama yang bernaung di Majelis Ulama Indonesia (MUI) dengan merespons draft tersebut melalui pernyataan

---

[215] Maria Ulfah Anshor, “Pro Kontra Counter Legal Draft KHI Harus Dijembatani” dalam *Kompas*, 18 Oktober 2004.

[216] Ridwan, *Membongkar Fiqh Negara: Wacana Keadilan Gender dalam Hukum Keluarga Islam* (Yogyakarta: Unggun Religi, 2005), hlm. 209-210.

"Ini hukum iblis".[217] Begitu juga guru besar hukum Islam Universitas Indonesia, Tahir Azhari, dengan terang-terangan menganggap beberapa poin draft itu mengada-ada. Tentang perkawinan dengan perjanjian jangka waktu tertentu, misalnya, dia menyebut bahwa nikah harus berlandaskan hukum, bukan semata-mata atas kesepakatan layaknya kontrak.[218]

Selain itu, Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) berpendapat bahwa *Counter Legal Draft* KHI berambisi merombak wilayah-wilayah hukum yang sensitif. Dalam hal perkawinan, misalnya, praktik poligami dilarang dan wanita boleh menikahkan dirinya sendiri. Organisasi ini bahkan kemudian melayangkan surat ajakan debat terbuka kepada kelompok kerja PUG.[219]

Pandangan negatif terhadap CLD KHI juga muncul dari Nabilah Lubis. Ia menyatakan bahwa UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Inpres No. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam masih sangat relevan dan tetap mampu mengakomodir kepentingan umat. Ketentuan yang termuat dalam undang-undang itu sudah sejalan dan sesuai dengan syariat Islam. Jika menelaah apa yang diajukan dalam CLD KHI, misalnya mengenai pembagian waris yang sama rata antara laki-laki dan perempuan, penetapan iddah bagi laki-laki, larangan poligami, dan sebagainya bertentangan dengan kaidah Islam.[220]

Di samping itu, M. Shidiq al-Jawi menyebutkan bahwa *Counter*

---

[217] Majalah *Tempo*, edisi 11-17 Oktober 2004.

[218] *Republika*, 5 Oktober 2004.

[219] Muhammad Thalib, "Draft KHI Versi Gender Lecehkan Syari'at Islam" dalam http://www.hidayatullah.com/index.php?option=com_content&task=view & id = 1451 & Itemid=0 diakses 7 September 2005.

[220] Nabilah Lubis, "Peran Suami Istri Sama dalam Perkawinan" dalam *Dialog Jum'at (Tabloid Republika)*, 24 Juni 2005.

Legal Draft KHI sesungguhnya tidaklah mencerminkan hukum Islam, melainkan mencerminkan dan mengekspresikan ideologi kapitalisme yang kafir. Dengan kata lain, CLD KHI adalah sarana pemaksaan nilai-nilai asing atas umat Islam Indonesia dengan kedok "hukum Islam". Tegasnya, CLD KHI adalah alat penjajahan Barat atas umat Islam di bidang hukum keluarga.[221]

Uraian di atas menunjukkan bahwa Undang-Undang No. 1 tahun 1974 adalah Undang-Undang pertama kali yang berisi tentang materi perkawinan. Undang-Undang No. 22 tahun 1946, meskipun ia jauh lebih dulu disahkan, tapi ia hanya berisi adminsitrasi perkawinan. Namun demikian, lahirnya materi Undang-Undang Perkawinan baru tahun 1974, pada dasarnya telah lama disuarakan oleh masyarakat Indonesia, sebagaimana yang telah disinggung di atas. Undang-undang ini disusun dan disahkan berdasarkan aspirasi masyarakat, khususnya masyarakat Islam.

[221] M. Shiddiq al-Jawi, "Menyoroti Draft KHI dari Perpektif Ideologis dan Metodologis (1)" dalam *Suara Muhammadiyah*, No. 23 Tahun ke-89, 1-15 Desember2004, hlm. 38-39; *Ibid*., "Menyoroti Draft KHI dari Perpektif Ideologis dan Metodologis (2)" dalam *Suara Muhammadiyah*, No. 24 Tahun ke-89, 16-31 Desember, hlm. 38-39

BAGIAN IV

UNDANG-UNDANG NO. 1/TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN DALAM PERSPEKTIF POLITIK HUKUM INDONESIA

A. Proses Awal Lahirnya Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974

Perjalanan politik hukum yang berlaku di Indonesia dapat dikaji pada masa sebelum dan sesudah kemerdekaan. Akibat politik hukum pemerintah Hindia Belanda, maka menimbulkan dualisme peradilan. Kondisi ini tidak menguntungkan pelaksanaan hukum Islam di Indonesia.[222]

Dalam hal pemberlakuan hukum perkawinan dan kepastian hukum, barangkali bagi umat selain non-Muslim tidak menjadi masalah karena secara yuridis formal mereka sudah memiliki hukum perkawinannya sendiri. Bagi golongan Eropa misalnya, berlaku BW *(Burgerlijk wetboek)* yang merupakan copy dari BW Belanda. BW tersebut juga sebagian besar ketentuannya berlaku untuk golongan Tionghoa sehingga untuk golongan ini tidak menemui masalah. Demikian pula untuk golongan Arab dan Timur Asing, mereka memiliki ordonansi Desember 1924 sebagai hukum perkawinannya. Bagi golongan Kristen pribumi, berlaku HOCI *(Huweljki Ordonantie Christen voors Indonesiers).* Mereka yang tidak termasuk dalam semua golongan yang disebutkan di atas berlaku GHR *(regeling op de gemengde huwelijken).* Satu golongan lagi, adalah golongan Muslim

[222] Afdol, *Landasan Hukum Positif Pemberlakuan Hukum Islam dan Permasalahan Implementasi Hukum Kewarisan Islam* (Surabaya: Airlangga University Press, 2003), hlm. 58.

pribumi. Mereka ini tidak diakui sebagai bagian dari salah satu kelompok tadi, karena memang secara ideologis tidak tepat, kecuali mungkin kelompok Arab. Justru di sinilah persoalan politik tampak sangat jelas.[223]

Ada dua penafsiran yang mungkin diberikan. *Pertama,* Belanda memaksa kaum pribumi Muslim untuk tunduk pada adat. Dan adat memang sengaja tidak dikodifikasikan. Jadi, ada pertautan yang saling mengait *(intertwined)* antara politik hukum dengan politik agama. *Kedua,* politik hukum kolonial sengaja mengaburkan keberlakuan hukum Islam sebagai hukum yang hidup. Dengan kata lain, pemerintah kolonial bersikap cuci tangan *(ignorance)* terhadap urusan kelembagaan muslim pribumi. Dari dua interpretasi tadi tidak dapat dipilah mana yang benar, karena pemerintah kolonial menerapkan dua-duanya dalam situasi yang berbeda-beda.[224]

Berdasarkan itu, maka umat Islam pribumi yang menempati komposisi penduduk terbesar melaksanakan perkawinannya dengan tanpa aturan formal. Karena absennya aturan formal inilah yang menyebabkan sangat longgarnya standar perilaku hukum masyarakat muslim pribumi dalam bidang hukum keluarga. Di dalam masyarakat itu terdapat angka perceraian yang cukup tinggi, demikian pula perkawinan usia muda, kawin paksa, poligami dan talak yang semena-mena dan hal lain-lain yang berhubungan dengan hukum keluarga[225] Situasi ini mengundang kepedulian di kalangan berbagai organisasi wanita Indonesia sehingga mereka menyelenggarakan kongres pada tahun 1928. Dalam Kongres Perempuan Indonesia ini dibicarakan persoalan-persoalan perkawinan dan rumah tangga

---

[223] Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 126.

[224] *Ibid.*

[225] Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1981), hlm. 9.

yang muncul tadi. Kongres ini hanya menghasilkan seruan kepada semua pihak untuk menghentikan praktik-praktik perkawinan anak, talak yang semena-mena, kawin paksa dan lain-lain. Ini dapat dimengerti karena saat itu memang tidak ada pihak yang patut diberi rekomendasi atau diseru untuk menyelesaikan semua persoalan tadi.[226] Tuntutan untuk menghentikan praktik-praktik perkawinan yang tidak menghomati martabat manusia ini dibarengi dengan tuntutan masyarakat untuk menyusun Undang-Undang perkawinan. Besarnya keinginan masyarakat inilah yang mendasari keluarnya ketetapan MPRS No. XXVII/MPRS/1966. Pasal 1 ayat (3) tap tersebut menendaskan supaya segera diadakan sebuah undang-undang perkawinan.[227]

Sebelumnya, pada tahun 1950, Menteri Agama, H.A Wahid Hasyim mengambil inisiatif untuk membentuk sebuah kepanitiaan yang bertugas menyusun hukum perkawinan. Kepanitiaan yang diketuai oleh Mr. Teuku Muhammad Hasan ini didasarkan pada putusan menteri agama No. B/2/4299 tertanggal 1 Oktober 1950. Menurut Noeh, sampai pada tahun 1954 kepanitiaan ini telah berhasil menyelesaikan tiga Rancangan Undang-Undang, masing-masing: (a) RUU perkawinan yang bersifat umum sebagai suatu Undang-Undang pokok, (b) RUU pernikahan untuk orang Islam, dan (c) RUU perkawinan untuk orang Kristen.[228]

Pada tahun 1958, kabinet menyetujui gagasan Menteri Agama (K.H. Muh. Ilyas) untuk mengajukan RUUP umat Islam ke parlemen dan dibicarakan lebih awal. Pertimbangannya adalah karena selain umat Islam itu mayoritas, mereka juga belum memiliki UU Perkawinan, sedangkan untuk

[226] Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik…,* hlm. 127.
[227] *Ibid.* 129.
[228] Noeh Z.A. sebagaimana dikutip oleh Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik.*, hlm. 127.

umat Kristen telah ada HOCI (Huwelijk ordonantie christen voor indonesiers). Di parlemen, ternyata RUUP yang diajukan Menteri Agama ini gagal dibicarakan karena ada 13 fraksi yang ada, satu fraksi, yaitu fraksi PNI menolak. Ternyata pada saat yang sama, Departemen Kehakiman juga mengajukan RUUP yang bersifat umum dan dimaksudkan sebagai Undang-Undang pokok, yang menurut Noeh isinya hampir sama dengan yang dibuat oleh kepanitiaan yang dibentuk oleh Menteri Agama pada tahun 1950. Parlemen ternyata melihat ada gelagat perpecahan dan rivalitas di tubuh pemerintah. Departemen Agama saat itu dikuasai oleh Nahdlatul Ulama', sedangkan Departemen Kehakiman dikuasai oleh PNI. Akhirnya, parlemen tidak membicarakan kedua RUU tersebut, dan bahkan parlemen sendiri pada tahun 1959 dibubarkan oleh Presiden Seokarno dengan dekrit presiden (5 juli 1959).[229]

Kegagalan ini sangat mengecewakan umat Islam maupun organisasi-organisasin non-partai. Musyawarah Kesejahteraan keluarga (1960), Konferensi Badan Penasehat Perkawinan, Perselisihan, dan Perceraian (BP4) (1962) berturut-turut hingga tahun 1973 serta seminar hukum oleh Persatuan Sarjana Hukum Indonesia (PERSAHI) (1963) dan berbagai organisasi lain mendesak pemerintah RUU perkawinan yang telah lama diajukan kepada DPR segera dibahas lagi.[230]

Mereka terus menggulirkan Undang-Undang Perkawinan dan mendesak pemerintah dan DPR untuk segera merampungkan draft RUU perkawinan yang sudah masuk. Tercatat Musyawarah Pekerja Sosial (1960), Besarnya keinginan masyarakat inilah yang mendasari keluarnya ketetapan

[229] *Ibid.*, hlm. 128.

[230] Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 4.

MPRS No. XXVII/MPRS/1966. Pasal 1 ayat (3) tap tersebut menegaskan supaya segera diadakan sebuah undang-undang perkawinan.[231]

Dalam rangka memenuhi ketetapan MPRS Nomor XXVIII/MPRS/1966 yang menghendaki agar dalam waktu singkat segera diadakan Undang-undang perkawinan, sebelum memasuki Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama, oleh pemerintah telah disampaikan dua buah rancangan Undang-undang mengenai perkawinan. RUU ini merupakan hasil kerja Lembaga Pembinaan Hukum Nasional kepada DPRGR guna mendapatkan persetujuan. Kedua rancangan Undang-undang tersebut meliputi Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Perkawinan Umat Islam sebagaimana disampaikan dengan Amanat Presiden Nomor R.02 /PRES. 5. 1967 tanggal 22 Mei 1967 dan Rancangan Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Perkawinan sebagaimana disampaikan dengan Amanat Presiden Nomor R.010/PU/HK/9/1968 tanggal 7 September 1968.[232]

RUU Pokok Perkawinan Umat Islam tidak dapat disahkan karena 1 fraksi menolak, 2 fraksi tidak jalan dan 13 setuju.[233] Selain itu, perbedaan latar belakang pandangan, pola fikir dan rivalitas di antara dua departemen tadi yang masing-masing didominasi oleh partai politik tertentu (NU di Departemen Agama dan PNI di Departemen Kehakiman), menjadikan DPR enggan membicarakannya. Akhirnya, kedua RUU tersebut dinyatakan *mauquf* (diberhentikan)[234] sampai pada tahun 1971, yakni terbentuknya

---

[231] Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik...*, hlm. 128-129.

[232] Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm. 194

[233] Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum* ....., hlm. 4.

[234] Lebih lanjut mengenai kegagalan RUU Kegagalan ini lihat di Deliar Noer, *Gerakan Modern Islam di Indonesia* 1900-1942 (Jakarta: LP3S, 1996), hlm xix.

kabinet baru hasil pemilihan umum 1971.[235]

Setelah terbentuknya DPR hasil pemilu 1971 kedua rancangan Undang-undang tersebut ditarik kembali, bersamaan dengan disampaikannya Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan oleh Pemerintah Amanat Presiden Nomor R.02/PU/VII/1973 pada tanggal 31 Juli 1973 kepada DPR untuk dibicarakan guna mendapatkan persetujuan dengan prioritas utama.[236]

Untuk mengantisipasi pembicaraan Rancangan Undang-undang tentang Perkawinan ini, sehingga tercipta iklim yang kondusif di dalam pembahasan dan pembicaraannya di DPR, Presiden Soeharto dalam pidato kenegaraannya di depan sidang pleno DPR tanggal 16 Agustus 1973 menegaskan arti pentingnya suatu hukum dan perundang-undangan perkawinan tersebut. Ia mengatakan:

”Dalam membina keluarga yang bahagia sangatlah perlu usaha sunguh-sungguh untuk meletakkan perkawinan sebagai ikatan suami isteri atau calon-calon suami isteri dalam kedudukannya yang semestinya dan suci, seperti yang diajarkan oleh agama yang kita anut masing-masing dalam negara yang berdasarkan Pancasila ini. Perkawinan adalah ikatan lahir dan batin antara seorang laki-laki dan seorang wanita untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Dengan sendirinya, dalam negara yang Berdasarkan Pancasila yang berketuhanan yang Maha Esa ini, maka perkawinan mempunyai hubungan yang sangat erat dengan unsur-unsur keagamaan dan kerohanian. Perkawinan bukan hanya menyangkut unsur-unsur lahiriyah, akan tetapi juga diliputi oleh unsur-unsur batiniyah yang dalam dan luhur. Membentuk keuarga jelas bertujuan untuk meneruskan keturunan,

[235] Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik...*, hlm. 129.
[236] Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata …*, hlm. 194.

memelihara dan mendidik anak-anak secara bertanggung jawab dan kasih sayang. Dilihat dari segi ini kehidupan keluarga yang rukun akan merupakan sumber tumbuhnya anggota masyarakat yang baik di masa depan: dan dari keluarga yang demikian itu pula akan melahirkan generasi yang sehat lahir dan batinnya, yang pasti akan memperkokoh pembangunan dan pertumbuhan bangsa kita di masa depan. Karena itu, sudah seharusnya apabila negara memberikan perlindungan yang selayaknya pada keselamatan perkawinan. Perlindungan juga perlu diberikan kepada suami atau istri terhadap tujuan-tujuan yang menyimpang dari keseluruhan perkawinan. Dan terus terang, saudara ketua, saya telah bertubi-tubi didesak oleh kaum wanita dan organisasi-organisasi agar dalam negara yang menghendaki kesejahteraan ini dapat segera memiliki undang-undang yang mengatur dan melindungi perkawinan. Karena itu, pada kesempatan ini saya mengharapkan agar dewan yang terhormat bersama-sama dengan pemerintah dapat segera apabila mungkin dalam sidang sekarang ini menyelesaikan rancangan undang-undang mengenai masalah yang sangat penting ini, yang beberapa waktu yang lalu telah saya sampaikan kepada dewan."[237]

Dari penegasan Presiden Soeharto tersebut, jelaslah bahwa dengan adanya Undang-Undang tentang Perkawinan tersebut diharapkan akan dapat lebih memperkokoh pembangunan dan pertumbuhan bangsa kita di masa depan dalam membentuk keluarga Indonesia yang berkepribadian nasional dan berwawasan modern. Pembentukan Undang-undang tentang Perkawinan ini dimaksudkan untuk mengatur pembentukan keluarga Indonesia masa depan yang cocok dengan masyarakat modern industrial.[238] Setelah melalui perdebatan dan lobi yang alot antara anggota Dewan serta diwarnai dengan

---

[237] Dikutip oleh Rachmadi Usman dalam *Perkembangan Hukum Perdata ...,* hlm. 195.

[238] *Ibid.*, hlm. 195-196.

berbagai aksi demonstrasi dari kalangan umat Islam, akhirnya rancangan Undang-Undang tersebut disetujui dan disahkan pada 2 Januari 1974.

Dua format rancangan Undang-Undang Perkawinan yang diajukan pemerintah pada awal penyusunan Undang-undang Perkawinan merupakan inisiatif negara yang bertujuan untuk melakukan unifikasi hukum nasional di bidang perkawinan.[239] Tanggapan yang muncul dari fraksi Persatuan Pembangunan bertujuan untuk menghapus pasal-pasal yang bertentangan dengan ajaran-ajaran Islam.[240] Inilah yang menimbulkan penolakan[241] dari kalangan umat Islam sehingga menimbulkan konstelasi politik saat menjelang lahirnya Undang-Undang Perkawinan ini cukup dinamis dan bahkan tegang.

Bersamaan dengan itu, dalam rangka pemurnian pelaksanaan Undang-undang Dasar 1945 yang selama Orde Lama berkuasa, terutama untuk menjamin kebebasan hakim, oleh pemerintah Orde Baru dibentuklah Undang-Undang No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Undang-undang ini menggantikan Undang-undang No. 19 tahun 1946 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pada dasarnya Undang-undang yang baru ini mengatur dasar-dasar penyelenggaraan Peradilan dan ketentuan-ketentuan pokok lain yang

---

[239] Hazairin berpendapat bahwa Undang-Undang Perkawinan No. 1 tahun 1974 merupakan unifikasi yang unik, yang menghormati secara penuh adanya variasi berdasarkan agama dan kepercayaan yang Berketuhanan Yang Maha Esa. Hazairin, *Tinjauan mengenai Undang-Undang Perkawinan Nomor 1-1974* (Jakarta: Tintamas,1986), hlm. 1.

[240] Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politkk Hukum di Indonesia: dari Otoriter Konservatif menuju Konfigurasi Demokratis Responsif* (Jakarta: PT Grafindo Press, 2000), hlm. 142.

[241] Menurut Endang Saifuddin, penolakan umat Islam terhadap Rancangan Undang-Undang Perkawinan merupakan akibat “luka” nasional yang telah lama. Lihat Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1959)* (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), hlm. 231.

mengenai hubungan peradilan dan pencari keadilan, yang sejiwa dengan Undang-Undang 1945, dengan harapan supaya pelaksanaannya dapat sesuai dengan Pancasila. Ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman diserahkan kepada badan-badan peradilan dengan ketentuan bahwa Undang-undang No. 14 tahun 1970 akan merupakan induk dan kerangka umum yang meletakkan dasar serta asas-asas peradilan serta pedoman bagi peradilan nasional, yang meliputi lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara yang berpuncak pada Mahkamah Agung. Peradilan-peradilan ini merupakan Peradilan Negara, dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya.[242]

Pada tahun 29 Januari 1972 simposium Ikatan Sarjana Wanita Indonesia (ISWI) memberikan saran kepada pengurusnya agar memperjuangkan kembali Undang-Undang Perkawinan untuk diberlakukan kepada seluruh warga Indonesia. Kemudian Badan Organisasi-organisasi Wanita Islam Indonesia pada tanggal 22 Februari 1972 juga mendesak pemerintah agar mengajukan kembali kedua RUU tentang Perkawinan yang dulu dikembalikan DPR kepada pemerintah, agar dibahas kembali oleh DPR RI. Akhirnya Himpunan Mahasiswa Islam Indonesia (HMI) membicarakan kembali tentang hukum Perkawinan Umat Islam di Indonesia dalam acara sarasehan yang dilaksanakan pada tanggal 11 Februari 1973 di Jakarta dan mengharapkan agar pemerintah segera mengajukan kembali RUU tentang Perkawinan kepada DPR RI untuk dibahas kembali dan dilaksanakan sebagai Undang-undang yang diberlakukan untuk seluruh warga Indonesia.[243]

---

[242] Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata* ..., hlm.186-187.
[243] Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum* ....., hlm. 4.

Dalam sejarah Pemilihan Umum yang pertama kali dilaksanakan oleh pemerintahan Orde Baru berlangsung pada tahun 1971 untuk memilih anggota DPR dan DPRD di seluruh Indonesia yang diikuti oleh 10 organisasi kekuatan sosial politik.[244] Hasil pemilihan umum 1971 menunjukkan bahwa GOLKAR sebagai pemenang mutlak. Komposisi fraksi-fraksi di DPR hasil pemilu 1971 adalah sebagai berikut:[245]

Tabel 1

Komposisi fraksi-fraksi di DPR hasil pemilihan umum tahun 1971

No	**Partai**	**Jumlah**	**Persen**
1	GOLKAR (ditambah ABRI)	336 orang	73
2	NU*	58 orang	12,6
3	PNI	20 orang	4,3
4	Parmusi*	24 orang	5,2
5	PSII*	10 orang	2,1
6	Parkindo	7 orang	1,5
7	Partai Katolik	3 orang	0,6
8	Perti*	2 orang	0,4
	Jumlah	460 orang	100

*) partai-partai Islam

---

[244] *Ibid.*, hlm. 187.

[245] Lebih lanjut mengenai komposisi partai Islam dalam perpolitikan di era Orde Baru lihat Din Syamsuddin, *Islam dan Politik di Era Orde Baru* (Jakarta: Logos, 2001).

Komposisi di atas menunjukkan dengan jelas bahwa GOLKAR keluar sebagai pemenang mutlak (57%) dalam Pemilu 1971. Karena GOLKAR dan ABRI saat itu dapat diibaratkan dua sisi mata uang yang sama, jika angka yang diperoleh ABRI ditambahkan pada GOLKAR, maka jumlah mereka menjadi 73%. Sementara itu partai-partai Islam (NU, Permusi, PSII, dan Perti) secara bersama-sama hanya memperolah 21% dan Partai PNI, Perkindo, dan Partai Katholik secara bersama-sama hanya meraih 7%. Dengan perolehan angka-angka perolehan hasil pemilu 1971 itu cukup menjadi dasar kesimpulan bahwa dua kekuatan riil dalam artian sosial politik yang saling berkompetisi adalah Islam dan nasionalis sekular. Menurut Ahmad Gunaryo, Islam tergabung dalam partai-partai Islam, dan Nasionalis Sekular tergabung dalam ABRI dan GOLKAR. Jika saja Nasionalis Sekular tidak ada, Islam akan keluar sebagai satu-satunya kekuatan sosial politik. Kondisi demikian itu disadari sepenuhnya olah para golongan Nasionalis Sekular. Karena itu, dapat dipahami bahwa target perjuangan mereka adalah bagaimana bisa mengalahkan Islam. Dalam pandangan ini politik yang sebenarnya adalah pergumulan antara Islam versus Nasionalis Sekular.[246]

Pada masa Orde Baru memang muncul ketakutan dari pemerintah terhadap kekuatan politik Islam. Ketakutan Orde Baru terhadap aspirasi umat Islam telah ada di balik usaha-usaha yang diambil pada akhir 1960-an dan awal 1970-an untuk meminggirkan dan melemahkan partai-partai Islam. Tetapi orang Islam jauh lebih sulit dikuasai oleh pemerintah daripada kaum komunis, karena mereka berakar secara mendalam dalam masyarakat dan tidak dapat dihukum hanya karena menjadi muslim. Pertentangan antara umat Islam dengan pemerintah mengenai Rancangan Undang-Undang

---

[246] Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik...*, hlm. 131.

perkawinan ini merupakan pertikaian besar pertama setelah penggabungan partai-partai Islam. RUU ini akan menjadikan semua warga Negara Indonesia diatur dalam UU Perkawinan sekuler satu-satunya, dan mencegah PPP mengidentifikasi diri sebagai partai politik Islam. Adalah masalah garis komunikasi pemerintah yang buruk dengan komunitas muslim yang sudah dibuat marah oleh berkembangnya panti pijat dan perjudian yang disponsori oleh pemerintah, bahwa RUUP tersebut mengundang perlawanan yang keras, baik di parlemen maupun di masyarakat luas.[247]

Komposisi perolehan suara di atas mengindikasikan dengan jelas siapa yang akan memegang kendali pemerintahan dan kemana kebijakan hukum akan diarahkan. Bagi kalangan Islam, kekalahan menyakitkan ini harus diterima sebagai suatu kenyataan yang pahit. Dan hal ini berimplikasi cukup signifikan dalam proses pembuatan Undang-Undang, termasuk Undang-Undang Perkawinan.

Prosedur pengambilan keputusan politik di tingkat legislatif dan eksekutif dalam hal legislasi hukum Islam (*legal drafting*) hendaknya mengacu kepada politik hukum yang dianut oleh badan kekuasaan negara secara kolektif. Suatu undang-undang dapat ditetapkan sebagai peraturan tertulis yang dikodifikasikan apabila telah melalui proses politik pada badan kekuasaan negara yaitu legislatif dan eksekutif, serta memenuhi persyaratan dan rancangan perundang-undangan yang layak. Pemerintah dan DPR memegang kekuasaan di dalam pembentukan undang-undang. Disebutkan dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 bahwa, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

[247] John Bresnan dalam David Bourchier, *Pancasila Versi Orde Baru dan Asal Muasal Negara Organis Integralistik* (Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM bekerja sama dengan Pusat Studi Asia Tenggara dan Perhimpunan Pendidikan Demokrasi, 2007), hlm. 329.

Sedangkan dalam penjelasan mengenai pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa, kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislatif power* dalam negara.[248]

Dengan dukungan GOLKAR dan ABRI, pada tanggal 31 juli 1973 Presiden Soeharto dengan surat No. R.02/P.U/VII/1973 mengajukan RUU Perkawinan kepada DPR, RUU yang mirip Ordonansi Perkawinan Tercatat 1937 yang pernah ditolak oleh umat Islam. Dalam surat tersebut pemerintah menyatakan mencabut kembali kedua RUU Perkawinan yang pernah diajukan ke DPR Gotong Royong. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, kedua RUU tersebut adalah:

1. Rancangan Undang-undang tentang peraturan perkawinan Umat Islam yang telah disampaikan dengan amanat presiden No. R.02/PRES/5/1967 tanggal 22 Mei 1967.

2. Rancangan undang-undang tentang ketentuan-ketentuan pokok perkawinan sebagaiman disampaikan dengan amanat presiden No. R.0.10/P.U/HK/9/1969 tanggal 7 September 1968.

Dua RUU yang diajukan pemerintah menimbulkan pro dan kontra. Kalangan umat Islam menghendaki agar hukum perkawinan Islam yang selama ini ditaatinya dijadikan sebagai undang-undang yang berlaku khusus bagi umat Islam. Sedang golongan masyarakat lain terutama golongan non-muslim sangat keberatan apabila hukum perkawinan Islam dijadikan sebagai

[248] Berdasarkan pandangan tersebut, maka DPR hendaknya memberi persetujuan kepada tiap-tiap Rancangan Undang-undang yang diajukan oleh Pemerintah. Hal ini senada dengan penjelasan pasal 20 ayat (1) UUD 1945, kendati DPR tidak harus selalu meyatakan setuju terhadap semua rancangan Undang-undang dari pemerintah. Keberadaan DPR sesungguhnya harus memberikan suatu *consent* atau kesepakatan dalam arti menerima atau menolak rancangan undang-undang.

hukum positif yang berlaku bagi umat Islam. Melalui fraksi Katolik di DPR, mereka menyatakan bahwa suatu RUU Pokok Pernikahan umat Islam bukanlah termasuk kompetisi parlemen dan pemerintah-lepas dari baik dan tidak. Dengan kata lain mereka menghendaki agar umat Islam meninggalkan hukum perkawinan Islam bagi dirinya dan bersedia mengikuti hukum perkawinan umum yang bersifat sekuler yang dianggapnya sebagai hukum nasional.[249]

Umat Islam memberikan reaksi yang keras terhadap RUUP yang diajukan pemerintah. Penentangan terhadap Rancangan Undang-Undang Perkawinan datang dari kalangan kaum tradisional maupun reformis.[250] Reaksi keras dan protes ini terkait dengan isi substansi atau materi hukum yang bertentangan dengan hukum Islam. Di samping itu, ada dugaan bahwa RUU tersebut disusun oleh aktivis agama tertentu untuk menjalankan misi tertentu. Umat Islam menganggap bahwa perkawinan merupakan ibadah, sehingga pemerintah wajib menjamin pelaksanaan ibadah warga negaranya, sesuai dengan pasal 29 ayat (2)UUD 1945. Substansi konflik juga bersifat ideologis, karena ada beberapa pasal dari rancangan Undang-undang yang jelas-jelas menyimpang dari ajaran Islam.

Penolakan yang terjadi di kalangan DPR paling gencar dilakukan oleh Fraksi Persatuan Pembangunan.[251] Fraksi Persatuan Pembangunan

---

[249] Taufiqurrohman, *Proses Pembentukan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1974 dan Hubungannya dengan Hukum Perkawinan Islam*, dalam **http://www.digilib.ui.edu/opac/** themes/libri2/detail.jsp?id=81981&lokasi=local (diakses 24 Mei 2008)

[250] Deliar Noer, *Gerakan Modern Islam …,* hlm. 190.

[251] Jika dilihat dari kekuatan politik di DPR saat itu, pihak yang menentang Rancangan Undang-Undang Perkawinan tersebut bisa dipastikan akan kalah karena jumlah mereka jauh lebih sedikit dibanding dengan yang mendukung. Anggota DPR yang sejak awal secara tegas menentang RUU Perkawinan ini hanya berjumlah 94 dari 460 anggota DPR. 94 orang yang semuanya berasal ari Fraksi Persatuan Pembangunan. Selebihnya

melalui pemandangan umumnya, misalnya dikemukakan poin-poin RUU Perkawinan yang bertentangan dengan hukum Islam, sebagaimana akan dijelaskan di belakang. Sementara itu Partai Golkar melalui Fraksi Karya Pembangunan dengan gencar mendukung Rancangan Undang-Undang Perkawinan tersebut. Golkar gencar mendukung RUUP meskipun bertentangan dengan Hukum Islam karena menurut Hasbullah Bakry karena sepertiga pimpinan Golkar adalah orang-orang Kristen[252].

Amin Iskandar, dari Fraksi Persatuan Pembangunan menilai bahwa RUU Perkawinan dalam bentuknya saat itu sangat bertentangan dangan Pancasila serta tidak memperhatikan aspek-aspek kerohanian. Sementara itu, juru bicara Fraksi Persatuan Pembangunan yang lain Ischak Moro, menyatakan bahwa RUU yang diajukan oleh pemerintah itu banyak mengambil alih bunyi pasal-pasal yang terdapat dalam BW *(Burgelijk Wetboek)* dan HOCI *(Huwelijk Ordonantie Christen Indonesiers Java, Minahasa An Ambonia).* Padahal keduanya hanya berlaku untuk golongan Eropa, Timur Asing dan Golongan Kristen. Dia juga menilai bahwa ketentuan-ketentuan dari adat dan Islam yang sudah menjadi bagian dari kesadaran hukum masyarakat Islam tidak diperhatikan, terlepas dari kenyataan bahwa Muslim adalah mayoritas. Ini, menurutnya sama dengan memberlakukan hukum minoritas terhadap mayoritas. Fraksi Persatuan Pembangunan, lanjutnya, sepakat dengan pemerintah bahwa perlu diadakan hukum yang berlaku secara nasional; tetapi, itu harus dicapai dengan memperhatikan pluralitas, bukan sekedar transplantasi hukum asing. Tentu

---

adalah angota Fraksi Golkar (261 orang) Fraksi ABRI (75 orang) dan Fraksi PDI (30 orang). Lihat Amak F.Z., *Proses Undang-undang Perkawinan*, (Bandung: Al-Ma'arif. 1976). hIm. 11. Akan tetapi penampilan formal suatu kekuatan politik belum tentu benar-benar menggambarkan aspirasi rakyat secara keseluruhan.

[252] Kamal Hasan, *Modernisasi Indonesia: Respon Cendekiawan Muslim* (terj. Alih bahasa Hasan Ahmadi Thaha) (Jakarta: Lingkaran Studi Indonesia, 1987), hlm. 190.

saja secara keseluruhan, semua juru bicara Fraksi Persatuan mengaitkan penilaiannya dengan ketidaksesuaian dengan hukum agama[253]. Jadi terjadinya pergulatan politik pada masa itu bukan hanya terkait dengan masalah teknis dan pengaruh politik di Departemen Kehakiman dan Departemen Agama, tetapi yang lebih memperuncing ketegangan adalah masalah materi dari Rancangan Undang-Undang yang diajukan pemerintah.

Pada dasarnya, saat jauh sebelum materi Undang-Undang Perkawinan ini belum menjadi sebuah Rancangan Undang-Undang, pemerintah telah membuka akses yang cukup luas bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapatnya dan aspirasinya dalam rangka penyusunan RUU ini. Namun, pihak-pihak yang memberikan masukan pada umumnya berasal dari organisasi, kalangan aktivis, akademisi dan praktisi hukum yang menaruh perhatian kepada pihak-pihak yang dirugikan dalam perkawinan, yaitu pihak wanita. Mereka menyuarakan aspirasi agar RUU perkawinan yang diajukan dapat mengangkat martabat wanita dalam keluarga. Pada saat RUU yang menampung aspirasi mereka diajukan ke DPR, kalangan yang tidak setuju dengan RUU yang berusaha mengangkat martabat wanita tersebut menganggap bahwa RUU tersebut bertentangan dengan ajaran hukum Islam, sehingga mereka melakukan aksi politik dan demonstrasi.

Dari segi kuantitas, masyarakat yang mendukung RUU ini untuk disahkan jauh lebih sedikit, karena mereka hanya terdiri dari kalangan praktisi, akademisi dan aktivis perempuan. Sedangkan kalangan yang menolak atau tidak setuju berasal dari berbagai Ormas Islam, seperti NU, Muhammadiyah, Persatuan Umat Islam, dan kalangan Islam tradisionalis serta sebagian kalangan akademisi seperti HAMKA dan Hazairin.

---

[253] Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik...*, hlm. 145-146.

B. Materi-Materi RUU Perkawinan yang diperdebatkan

Dalam politik hukum, sebagaimana terlihat dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 di mana dinyatakan dalam penyempurnaan hukum perkawinan dan hukum waris supaya diperhatikan adanya faktor-faktor agama. Sampai tidak berlakunya lagi ketetapan MPRS tersebut pada tanggal 27 Maret 1968 tidak satupun Undang-undang muncul di bidang perkawinan dan hukum waris, walaupun oleh Lembaga Pembina Hukum Nasional telah disiapkan RUU Peraturan Pelengkap Pencatatan Perkawinan, RUU Hukum Perkawinan dan RUU Hukum Waris.[254]

Menurut penilaian beberapa pihak tentang ketidaksesuaian RUU tersebut dengan hukum Islam diperkuat oleh pernyataan akademisi IAIN Sunan Kalijaga yang menyatakan bahwa setidaknya ada empat belas pasal dari RUU tersebut bertentangan dengan hukum Islam.[255] Pasal-pasal yang dianggap bertentangan dengan hukum Islam itu adalah Pasal (1) tentang definisi perkawinan, Pasal (2) tentang sahnya perkawinan, Pasal (3) ayat 1, yang membuka kemungkinan terjadinya poliandri dan poligami, ayat 2, yang tidak memberi batasan jumlah dalam poligami, Pasal 4 ayat (12) tentang syarat poligami, Pasal 5 ayat (2), tentang kebolehan seorang istri menuntut perceraian sebagai akibat menghilangnya suami, Pasal 6 tentang perwalian, Pasal a dan b tentang larangan perkawinan, dan Pasal 13 ayat(2) tentang pertunangan.[256]

---

[254] Ismail Suny, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" dalam Amrullah Ahmad *et al.*, *Prospek Hukum Islam dalam Kerangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia (Sebuah Kenangan 65 Tahun Prof. Dr. Bustanul Arifin, SH)* (Jakarta: Pengurus Pusat Ikatan Hakim Peradilan Agama, 1994), hlm. 199.

[255] Harian KAMI, 29 Agustus 1973 sebagaimana dikutip oleh Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik...*, hlm. 134.

[256] *Ibid.*, hlm. 135.

Menurut Kamal Hasan ada 11 pasal dari RUU Perkawinan tahun 1973 yang diajukan pemerintah kepada DPR yang bertentangan dengan ajaran Islam (fikih Munakahat).[257] Pasal-pasal tersebut adalah:

1. Pasal 2 ayat (1):

    1) Perkawinan adalah sah apabila dilakukan dihadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan Undang-undang ini dan/atau ketentuan hukum perkawinan fihak-fihak yang melakukan perkawinan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini.

2. Pasal 3 ayat (2):

    Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, selanjutnya dalam Undang-undang ini disebut Pengadilan, dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh fihak-fihak yang bersangkutan.

3. Pasal 7 ayat (1):

    1) Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 21 (duapuluh satu) tahun dan pihak wanita sudah mencapai 18 (delapan belas) tahun.

4. Pasal 8, khususnya ayat c:

    Perkawinan dilarang antara dua orang yang:

---

[257] Kamal Hasan, *Modernisasi Indonesia…* ,hlm. 192.

a. berhubungan darah dalam garis keturunan lurus kebawah ataupun keatas;

b. berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yang syah atau tidak sah, yaitu antara saudara, antara seorang dengan saudara orang tua dan antara seorang dengan saudara neneknya;

c. berhubungan sebagai anak angkat dan orang tua angkat atau anak-anak dari orang tua angkat;

5. Pasal 10:

Apabila suami dan isteri yang telah cerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk kedua kalinya, maka diantara mereka tidak boleh dilangsungkan perkawinan lagi.

6. Pasal 11 ayat (2):

2) Perbedaan karena kebangsaan, suku bangsa, negara asal, tempat asal, agama/kepercayaan dan keturunan, tidak merupakan penghalang perkawinan.

7. Pasal 12:

1) Bagi janda wanita ditetapkan jangka waktu tunggu 306 (tiga ratus enam) hari, kecuali kalau ternyata dia sedang mengandung dalam hal mana waktu tunggu ditetapkan sampai 40 (empat puluh) hari sesudah lahirnya anak.

2) Jangka waktu yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini tidak dipersyaratkan dalam hal:

a. Umur janda sudah 52 (lima puluh dua) tahun;

b. Janda setelah meninggalnya suami, melahirkan anak;

c. Janda mempunyai keterangan dokter bahwa ia setelah 100 (seratus) hari meninggalnya suami atau terjadinya perceraian tidak hamil.

8. Pasal 13 ayat (1) dan (2)

1) Perkawinan dapat didahului dengan pertunangan.

2) Bila pertunangan itu mengakibatkan kehamilan, maka pihak pria diharuskan kawin dengan wanita itu, jika disetujui oleh pihak wanita.

9. Pasal 37:

1) Harta benda yang diperoleh selama perkawinan menjadi milik bersama.

2) Harta bawaan dari masing-masing suami dan isteri dan harta benda yang diperoleh masing-masing sebagai hadiah atau warisan, adalah dibawah penguasaan masing-masing sepanjang para pihak tidak menentukan lain.

10. Pasal 46 c dan d:

c. Pengadilan dapat mewajibkan bekas suami menurut kemampuannya memberi biaya penghidupan kepada bekas isterinya selama ia masih hidup dan belum bersuami lagi;

d. Pengadilan dapat menentukan kewajiban apa dan jumlah biaya yang diberikan kepada bekas suami dan bekas isteri.

11. Pasal 62 ayat 2 dan ayat 9:

2) Yang dapat diangkat menjadi anak angkat ialah anak yang belum kawin dan belum diangkat oleh orang lain.

9) Pengangkatan anak mengakibatkan putusnya hubungan keluarga antara anak yang diangkat dengan keluarganya sedarah dan semenda garis keatas dan kesamping [258].

Sementara itu, menurut Yusuf Hasyim, yang juga dari fraksi Persatuan Pembangunan, setidaknya terdapat tiga belas hal yang bertentangan dengan Islam. Mereka itu adalah Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2), Pasal 7 ayat (1) dan (2), Pasal 8, Pasal 10 ayat (2), Pasal 11 ayat (2), Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 ayat (1) dan (2), Pasal 37 ayat (1), Pasal 39, Pasal 46 butir (c) dan (d), Pasal 49, dan Pasal 62. Untuk lebih jelasnya berikut tabel tentang pasal-pasal kontroversi yang dinilai bertentangan dengan hukum Islam.[259]

Tabel 2

Pertentangan antara RUUP dengan hukum Islam

No	RUUP	Hukum Islam
1.	Pasal 2 ayat (1):	Dalam pandangan Islam, sahnya

[258] Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 berdasarkan Surat Presiden, No. R. 02/P.U./VII/1973.

[259] Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik...*, hlm. 135.

	Perkawinan adalah sah apabila dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan Undang-Undang ini dan/atau ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.	perkawinan tidak bergantung pada adanya pencatatan, tetapi pada ijab qabul yang dilakukan oleh wali pengantin perempuan kepada pengantin laki-laki dan disaksikan oleh dua orang saksi. Pencatatan hanyalah persyaratan administratif.
2.	Pasal 3 ayat (2): Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, selanjutnya dalam undang-undang ini disebut Pengadilan, dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh fihak-fihak yang bersangkutan.	Menurut hukum Islam, seorang suami boleh mengambil istri lebih dari satu, tetapi maksimal empat orang. Itupun dengan syarat-syarat tertentu. Pasal ini tidak membatasi batasan jumlah poligami.
3ز	Pasal 7 ayat:	Dalam Islam tidak ada batasan umur. Ukuran yang dapat

	(1) perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 21 tahun dan pihak wanita telah mencapai 18 tahun. (2) dalam hal penyimpangan terhadap ayat (1) pasal ini dapat diminta dispensasi kepada pengadilan oleh orang tua pihak pria maupun pihak wanita.	dipakai untuk menentukan sudah/belum dewasanya seseorang adalah baligh. Persetujuan orang tua tetap diutamakan bagi perempuan yang masih perawan, kecuali terdapat hal-hal yang luar biasa, tetapi masih bisa dibenarkan secara agama.
4	Pasal 8 butir (c): perkawinan dilarang antara dua orang yang berhubungan sebagai anak angkat dan orang tua angkat atau anak-anak dari orang tua angkat.	Dalam Islam, anak angkat boleh dinikahi.
5.	Pasal 10 : apabila seorang suami dan istri yang telah cerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk yang kedua kalinya, maka diantara mereka tidak boleh dilangsungkan perkawinan lagi.	Talak dalam Islam ada dua macam raj'î dan bâ'in. Dalam talak raj'î suami istri yang telah bercerai itu boleh rujuk kembali selama masa iddah. Yang demikian itu berlaku dua kali. Talak yang ketiga disebut talak bâ'in dimana orang yang

		bercerai itu tidak dapat rujuk kembali' sebelum mantan istri itu kawin lagi dengan laki-laki lain dan sudah berkumpul, berhubungan seksual. Jika mereka bercerai, maka si wanita tadi dapat mengawini laki-laki pertamanya.
6.	Pasal 11 ayat (2) : perbedaan karena kebangsaan, suku bangsa, negara asal, tempat asal, agama/kepercayaan dan keturunan, tidak merupakan penghalang perkawinan.	Dalam Islam, beda agama dan kepercayaan merupakan penghalang perkawinan.
7.	Pasal 12 ayat (1) : Bagi wanita ditetapkan jangka waktu tunggu 306 (tiga ratus enam) hari, kecuali kalau ternyata dia sedang mengandung, maka dalam hal mana waktu tunggu ditetapkan 40 (empat puluh) hari sesudah lahirnya anak.	Waktu Tunggu *(Iddah)* Dalam Islam Adalah Sebagai Berikut : Janda yang dalam usia perkawinannya belum pernah melakukan hubungan suami istri maka tiada masa tunggu. Janda yang menstruasinya masih datang secara berkala, masa tunggunya adalah tiga kali suci.

		Janda yang sudah tidak menstruasi masa tunggunya tiga bulan. Janda yang karena ditinggal mati suami, masa unggunya adalah 4 bulan 10 hari. Janda yang mengandung masa *iddah*nya adalah sampai melahirkan si jabang bayi. Janda yang ditinggal pergi suaminya dan tidak ditemukan alamat maupun kabar beritanya, maka harus menunggu selama empat tahun empat bulan sepuluh hari.
8.	Pasal 13 ayat (2): Bila pertunangan itu mengakibatkan kehamilan, maka pihak pria diharuskan kawin dengan wanita itu, jika disetujui oleh pihak wanita.	Pasal ini dinilai mendorong terjadinya perzinahan.
9.	Pasal 37: Harta benda yang diperoleh	Islam menentukan bahwa harta yang diusahakan masing-

	selama perkawinan menjadi milik bersama.	masing, menjadi milik sendiri-sendiri (kecuali ditentukan secara suka rela diawal).
10.	Pasal 39: Bila perkawinan putus karena perceraian, harta benda milik bersama dibagi sama antara bekas suami dan istri.	Islam tidak menentukan persamaan tetapi kepatutan didasarkan pada kemampuan suami. (di sini peran pengadilan menjadi penting).
11.	Pasal 46 Dalam hal putusnya perkawinan: c. pengadilan dapat mewajibkan bekas suami menurut kemampuannya memberi biaya penghidupan kepada bekas istrinya selama ia masih hidup dan belum bersuami lagi. d. pengadilan dapat menentukan kewajiban apa dan jumlah biaya yang diberikan kepada bekas suami dan istri.	Islam mengatur bahwa pemberian nafkah kepada bekas istri adalah sampai habisnya masa *iddah*. Itupun yang dapat diruju'i. Sedangkan nafkah terhadap wanita hamil adalah sampai lahirnya si anak.
12.	Pasal 62 ayat:	Meskipun Islam menilai

	(1) suami bersama-sama dapat mengangkat seorang anak atau lebih. (8) anak yang diangkat mempunyai kedudukan hukum sama seperti anak yang sah dari suami istri yang mengangkatnya. (9) pengangkatan anak mengakibatkan putusnya hubungan keluarga antara anak yang diangkat dengan keluarganya sedarah dan semenda segaris keatas kesamping. (10) pengangkatan anak dapat dicabut kembali oleh keputusan pengadilan atas permohonan anak yang diangkat demi kepentingannya. Permohonan pencabutan diajukan secepat-cepatnya 2 (dua) tahun dan selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah anak itu berumur 18	mengangkat anak adalah amal saleh, tetapi anak angkat tidak memiliki kedudukan hukum sama dengan anak biologis (kandung). Karena itu, anak angkat tidak memiliki hak untuk mewarisi harta orang tua angkatnya. Demikian juga anak angkat bukanlah mahrom anak kandung, sehingga tidak menimbulkan larangan kawin antara anak angkat dan anak kandung. Anak angkat tetap memiliki hubungan hukum dengan orang tua kandungnya. Islam memandang bahwa memutuskan hubungan antara anak kandung dan orang tua merupakan perbuatan keji dan dosa yang besar.

	(delapan belas) tahun. (11) pencabutan ini mengakibatkan bahwa anak tersebut tidak lagi mempunyai kedudukan hukum sebagai anak sah dari suami dan istri yang mengangkatnya. (12) hubungan keluarga yang putus karena pengangkatan yang dimaksud ayat (9) pasal ini, hidup kembali karena pencabutan.	

Menanggapi beberapa pasal yang kurang sesuai dengan ajaran Islam di atas, Hazairin menyikapinya dengan sangat keras, sebagaimana yang ia tulis sebagai berikut:

Jika rancangan itu dimaksudkan sebagai Rancangan Undang-undang untuk berlaku bagi setiap warga negara RI maka rancangan itu terhadap orang Islam bertentangan dengan pasal 29 ayat (1) UUD 1945, karena:

1. Peradilan agama Islam, di bidang hukum perkawinan dan kewarisan, sebagai yang telah ada sekarang ini dan terjamin perkembangannya dalam pasal 10 Undang-undang Pokok Kehakiman No. 14 tahun 1970 tampaknya mau dirongrong atau ditiadakan sama sekali.

Sikap tersebut lebih dari tujuannya dari *Theorie Receptie* dalam *Indische Staatsregeling* pemerintah Kolonial Belanda yang hendak memperlemah kedudukan Islam di Indonesia, teori mana beserta konstitusi kolonial tersebut sesuai dengan tujuan revolusi kemerdekaan bangsa Indonesia telah ditumbangkan oleh UUD 1945. Hendaknya negara Pancasila yang rakyatnya terutama terdiri dari umat Islam, di bidang hukum agamanya lebih cemerlang tujuannya dari *Indische Staatsregeling, Constitutie* kenegaraan Hindia-Belanda itu. Tujuan revolusi Bangsa Indonesia seperti dipaparkan dalam mukaddimah UUD 1945, adalah antara lain hendak menjamin tercapainya cita-cita setiap agama yang berketuhanan Yang Maha Esa di Indonesia ini untuk mencapai dan menyempurnakan aspirasi imannya dalam rangka Pancasila.

2. Perkawinan antaragama yang disinggung pasal 11 ayat 2 Rancangan tersebut, seperti antara laki-laki Islam atau wanita Islam di satu pihak dengan wanita bukan Islam atau laki-laki bukan Islam di lain pihak, adalah haram (terlarang) menurut ketetapan Tuhan Yang Maha Esa dalam Al-Qurân al-Baqarah ayat 221.[260] Segala pihak yang bukan Islam dinamakan Allah dalam ayat tersebut dengan istiah *musyrik* dan *musyrikah.* Lain istilah yang dipergunakan dalam Al-Qurân terhadap pihak yang bukan Islam ialah kufur dan kafir sebagaimana dalam Al-Qurân al-Mumtha̲nah ayat 10.[261] Maka

[260] *"Dan janganlah kamu menikahi wanita-wanita musyrik, sebelum mereka beriman. Sesungguhnya wanita budak yang mukmin lebih baik dari wanita musyrik, walaupun dia menarik hatimu. dan janganlah kamu menikahkan orang-orang musyrik (dengan wanita-wanita mukmin) sebelum mereka beriman. Sesungguhnya budak yang mukmin lebih baik dari orang musyrik, walaupun dia menarik hatimu. mereka mengajak ke neraka, sedang Allah mengajak ke surga dan ampunan dengan izin-Nya. dan Allah menerangkan ayat-ayat-Nya (perintah-perintah-Nya) kepada manusia supaya mereka mengambil pelajaran."*

[261] *"Hai orang-orang yang beriman, apabila datang berhijrah kepadamu perempuan-perempuan yang beriman, Maka hendaklah kamu uji (keimanan) mereka. Allah lebih mengetahui tentang keimanan mereka;maka jika kamu Telah mengetahui bahwa*

istilah kufur atau kafir dan musyrikah adalah ”setali tiga uang”. Dalam Al-Qurân al-Mumthanah:10 itu dengan tegas dinyatakan bahwa perempuan Islam tidak boleh dikawinkan dengan laki-laki kafir, demikian pula tidak diperbolehkan laki-laki Islam mengawini perempuan yang kafir, malahan seorang laki-laki yang masuk agama Islam sedangkan isterinya tetap tinggal pada agama asalnya (yaitu agama kafir) wajib menceraikan isterinya yang kafir itu.

Tetapi kemudian Allah memberi kelonggaran terhadap laki-laki yang masuk agama Islam sedangkan isterinya yang kafir kitab, Yahudi atau Nasrani/ Kristen ingin mempertahankan agama asalnya, yaitu agama Yahudi atau Nasrani; kelonggaran yang diberikan itu adalah bahwa laki-laki yang memasuki agama Islam itu diperbolehkan melanjutkan perkawinannya dengan isterinya yang bertahan kepada agama asalnya yaitu agama Yahudi atau agama Kristen. Kelonggaran-kelonggaran ini dapat dijumpai dalam Al-Qurân al-Mâidah ayat 5.[262]

Ini tidak berarti bahwa isterinya yang ingin tetap pada agama asalnya tidak

---

mereka (benar-benar) beriman Maka janganlah kamu kembalikan mereka kepada (suami-suami mereka) orang-orang kafir. mereka tiada halal bagi orang-orang kafir itu dan orang-orang kafir itu tiada halal pula bagi mereka. dan berikanlah kepada (suami suami) mereka, mahar yang Telah mereka bayar. dan tiada dosa atasmu mengawini mereka apabila kamu bayar kepada mereka maharnya. dan janganlah kamu tetap berpegang pada tali (perkawinan) dengan perempuan-perempuan kafir; dan hendaklah kamu minta mahar yang Telah kamu bayar; dan hendaklah mereka meminta mahar yang Telah mereka bayar. Demikianlah hukum Allah yang ditetapkanNya di antara kamu. dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana.”

[262] *“Pada hari Ini dihalalkan bagimu yang baik-baik. makanan (sembelihan) orang-orang yang diberi Al Kitab itu halal bagimu, dan makanan kamu halal (pula) bagi mereka. (dan dihalalkan mangawini) wanita yang menjaga kehormatan diantara wanita-wanita yang beriman dan wanita-wanita yang menjaga kehormatan di antara orang-orang yang diberi Al Kitab sebelum kamu, bila kamu Telah membayar mas kawin mereka dengan maksud menikahinya, tidak dengan maksud berzina dan tidak (pula) menjadikannya gundik-gundik. barangsiapa yang kafir sesudah beriman (Tidak menerima hukum-hukum Islam) Maka hapuslah amalannya dan ia di hari kiamat termasuk orang-orang merugi.”*

boleh meminta cerai suaminya yang telah masuk Islam itu. Jika seorang laki-laki yang masuk agama Islam telah diperbolehkan melanjutkan perkawinannya dengan isteri Yahudi atau isteri Kristennya, maka semenjak itu telah diperbolehkan pula setiap laki-laki Islam mengawini perempuan Yahudi atau Kristen atas dasar suka sama suka dengan kewajiban membayar mahar kepada perempuan-perempuan tersebut sebanyak yang dikehendaki oleh perempuan-perempuan kafir kitabi itu.

Bagi umat Islam di Indonesia sangat sulitlah untuk memakai kelonggaran yang diberikan oleh Al-Qurân Al-Mâidah ayat 5 itu, sebab pilihan untuk mengawini perempuan Islam sudah sangat luas juga bagi seorang laki-laki Islam yang miskin, sebab di kalangan perempuan Islam itu sendiri sangat banyak yang miskin pula. Maka jelaslah bahwa kelonggaran bagi laki-laki Islam untuk mengawini perempuan kafir kitabi hanya diperbolehkan dalam kondisi penganut agama Islam masih sedikit, sedangkan di sekitar mereka ramai dijumpai perempuan-perempuan kafir kitabi itu. Kebebasan atau kelonggaran kawin antaragama itu hanya diperkenankan kepada laki-laki Islam dan tidak untuk perempuan Islam.

3. Al-Qurân surat al-A<u>h</u>zâb ayat 4[263] dan 5[264] bertujuan untuk lembaga anak angkat seperti yang dijumpai dalam hukum adat. Menurut adat, anak angkat itu mengambil kedudukan persis seperti anak sendiri, sehingga juga berhak

---

[263] *“Allah sekali-kali tidak menjadikan bagi seseorang dua buah hati dalam rongganya; dan dia tidak menjadikan istri-istrimu yang kamu zhihar itu sebagai ibumu, dan dia tidak menjadikan anak-anak angkatmu sebagai anak kandungmu (sendiri). yang demikian itu hanyalah perkataanmu dimulutmu saja. dan Allah mengatakan yang Sebenarnya dan dia menunjukkan jalan (yang benar).”*

[264] *“Panggilah mereka (anak-anak angkat itu) dengan (memakai) nama bapak-bapak mereka; Itulah yang lebih adil pada sisi Allah, dan jika kamu tidak mengetahui bapak-bapak mereka, Maka (panggilah mereka sebagai) saudara-saudaramu seagama dan maula-maulamu. dan tidak ada dosa atasmu terhadap apa yang kamu khilaf padanya, tetapi (yang ada dosanya) apa yang disengaja oleh hatimu. dan adalah Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.”*

menjadi ahli waris bagi harta peninggalan orang tua angkatnya. Jika sebelum memasuki Islam orang terlanjur mengangkat anak, yang tidak diketahui lagi siapa orang tua anak itu maka setelah matinya orang tua angkat itu sebagai orang Islam, maka hak yang dapat diberikan kepada anak angkat tersebut hanyalah hak sebagai *mawâlî* bagi si pengangkat.

4. Menurut Al-Qurân surat al-Baqarah ayat 234[265] maka masa iddah bagi wanita yang kematian suami sedangkan belum dapat diketahui apakah dia hamil atau tidak, adalah empat bulan sepuluh hari, yaitu 128 hari menurut perhitungan tahun bulan yang dianut dalam Al-Qurân. Jika ayat 1 pasal 12 RUU Perkawinan menambah jangka waktu iddah itu menjadi 306 hari, maka hal itu berarti menambah kewajiban secara semena-mena.

5. Jika poligami diperbolehkan atas ketetapan Pengadilan, maka rancangan pasal 5 ayat 1 (yang menghendaki persetujuan isteri sebagai syarat untuk si suami untuk memasukkan permohonan kepada pengadilan) merupakan suatu keganjilan di bidang peradilan. Menurut Hazairin, persetujuan isteri itu tidak diperlukan karena tidak sesuai dengan Al-Qurân surat al-Nisâ':3.[266] Cukuplah pengadilan mendengar semua keberatan-keberatan dari pihak isteri tentang permohonan suaminya itu. Pengadilan mempertimbangkan semua keberatan-keberatan pihak isteri tersebut bagi keputusannya untuk menerima atau menolak permohonan suami.

[265] *"Orang-orang yang meninggal dunia di antaramu dengan meninggalkan isteri-isteri (hendaklah para isteri itu) menangguhkan dirinya (ber'iddah) empat bulan sepuluh hari. Kemudian apabila Telah habis 'iddahnya, Maka tiada dosa bagimu (para wali) membiarkan mereka berbuat terhadap diri mereka menurut yang patut. Allah mengetahui apa yang kamu perbuat."*

[266] *"Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), Maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi : dua, tiga atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil, Maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya."*

6. Mengenai pasal 8 Rancangan Undang-Undang tersebut, sebagiannya cocok dan sebagiannya tidak cocok dengan Al-Qurân surat al-Nisâ' ayat 22[267] dan 23.[268] Menurut Islam bukan hanya melarang mengawini saudara, tetapi juga keturunan saudara, dan juga dilarang mengawini saudara-saudara orang tua.[269]

Menurut penulis, pada dasarnya poin-poin dalam materi Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 yang dinilai sebagian besar umat Islam Indonesia saat itu sangat bertentangan dengan syariat Islam adalah mengenai:

1. Keabsahan perkawinan

Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa "perkawinan adalah sah apabila dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan Undang-Undang ini dan/atau ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-

---

[267] *"Dan janganlah kamu kawini wanita-wanita yang Telah dikawini oleh ayahmu, terkecuali pada masa yang Telah lampau. Sesungguhnya perbuatan itu amat keji dan dibenci Allah dan seburuk-buruk jalan (yang ditempuh)."*

[268] *"Diharamkan atas kamu (mengawini) ibu-ibumu; anak-anakmu yang perempuan; saudara-saudaramu yang perempuan, Saudara-saudara bapakmu yang perempuan; Saudara-saudara ibumu yang perempuan; anak-anak perempuan dari saudara-saudaramu yang laki-laki; anak-anak perempuan dari saudara-saudaramu yang perempuan; ibu-ibumu yang menyusui kamu; saudara perempuan sepersusuan; ibu-ibu isterimu (mertua); anak-anak isterimu yang dalam pemeliharaanmu dari isteri yang Telah kamu campuri, tetapi jika kamu belum campur dengan isterimu itu (dan sudah kamu ceraikan), Maka tidak berdosa kamu mengawininya; (dan diharamkan bagimu) isteri-isteri anak kandungmu (menantu); dan menghimpunkan (dalam perkawinan) dua perempuan yang bersaudara, kecuali yang Telah terjadi pada masa lampau; Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang."*

[269] Sayuti Thalib, dalam Abdul Halim, *Peradilan Agama …*, hlm. 120-123.

Undang ini".[270]

Menurut Jaih Mubarok, dalam fikih munakahat tidak terdapat aturan yang menentukan bahwa syarat sah perkawinan adalah dicatat oleh petugas (pemerintah). Oleh karena itu, syarat ini terkesan merupakan syarat tambahan (lihat UU Nomor 22 Tahun 1946) yang dibuat oleh pemerintah. Kesan yang ada dalam pandangan para pemuka agama adalah bahwa syarat-syarat perkawinan yang telah ditentukan dalam berbagai kitab fikih dianggap tidak cukup (memadai). Pandangan ini kemudian melahirkan dugaan bahwa pemerintah menganggap bahwa aturan perkawinan yang ada dalam kitab fikih dipandang tidak memadai untuk dilaksanakan. Wajar apabila sebagian ulama menolak pencatatan sebagai syarat sah perkawinan.[271]

Menurut Khoiruddin Nasution, pada dasarnya, dalam membahas perkawinan menurut fikih Islam, tidak ada satu ulama konvensionalpun yang secara tegas memberikan definisi, sayarat dan rukun perkawinan.[272] Namun ada beberapa ulama yang menyebutkan unsur-unsur sayarat dan rukun yang harus dipenuhi dalam sebuah akad perkawinan, dan tidak satupun dari mereka yang menyebutkan pencatatan perkawinan. Dari kalangan Syâfi'îyah misalnya, disebutkan empat rukun perkawinan, yaitu akad, calon suami dan calon istri, saksi dan dua pihak yang melaksanakan akad. Demikian al-Nawâwî menyebutkannya dalam kitab *Raudhah al-Thâlibîn wa 'Umdah al-Muftîn*[273]. Sementara ulama lain dari kalangan Hanâfiyah menyebutkan

[270] Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 berdasarkan Surat Presiden, No. R. 02/P.U./VII/1973, pasal 2 ayat (1).

[271] Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan Tahun 1973 Di Indonesia*, dalam **http://ikadabandung.wordpress.com/about/** (diakses 28 Mei 2008)

[272] Lihat Khoiruddin Nasution, *Islam: tentang Relasi Suami dan Istri (Hukum Perkawinan I)* (Yogyakarta: ACAdeMIA &TAZZAFA, 2004), hlm. 27.

[273] Imam Al- Nawâwî, *Raudhah al-Thâlibîn wa 'Umdah al-Muftîn* (Digital Library, al-Maktabah al-Syâmilah, al-Ishdâr al-tsânî, 2005), II: 459.

bahwa syarat-syarat perkawinan terkadang berkaitan dengan *shîghat* dan terkadang berkaitan dengan kedua calon mempelai dan saksi[274]. Sedangkan mengenai syarat nikah, menurut Wahbah al-Zuhayilî ada sepuluh, yaitu:

a) Halal menikahi antara para calon (suami-istri)

b) Ada *shîghah* (ijab dan kabul)

c) Adanya saksi

d) Adanya unsur sukarela dan atas kemauan sendiri

e) Pasangan yang akan melaksanakan akad nikah jelas dan ditentukan

f) Tidak sedang melaksanakan ibadah haji atau umrah

g) Adanya mahar dari suami kepada istri

h) Bentuk pernikahan secara terang-terangan

i) Kedua mempelai tidak sedang sakit yang membahayakan

j) Adanya wali[275]

Dari pemaparan di atas memang tidak ada yang menyebutkan masalah pencatatan pernikahan. Para ulama menyebutkan syarat dan rukun perkawinan berdasarkan kondisi sosio-kultural yang mereka alami. Kemudian yang menjadi permasalahan dalam pasal 2 ayat (1) Rancangan

---

[274] Lihat al-Jazirî, *al-Fiqh 'ala al-Madzâhib al-Arba'ah,* (Beirut: Dâr al-Fikr, 2000), IV: 24

[275] Lihat Wahbah al-Zuhaylî, *al-Fiqh al-Islâmî wa adillatuh* (Beirut: Dâr al-Fikr, 2004) IX: 6532-6580. Mengenai syarat dan rukun perkawinan berdasarkan Hukum Islam di Indoneisa, lebih lanjut baca Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonesia* (cetakan ke-enam) (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 69-99.

Undang-Undang Perkawinan adalah, tidak disebutkannya syarat dan rukun perkawinan, namun hanya disebutkan disyaratkannya pencatatan perkawinan. Pasal ini menyebutkan bahwa perkawinan yang sah adalah perkawinan yang dicatatkan di hadapan pegawai pencatat perkawinan. Inilah yang menjadi bahan perdebatan dan memunculkan pertentangan dari kalangan umat Islam, karena dalam fikih Islam memang tidak menyebutkan syarat pencatatan ini.

2. Jumlah isteri dalam poligami

Poligami memiliki dua makna: poligini dan poliandri. Poligini adalah seorang suami memiliki banyak isteri; sedangkan poliandri adalah seorang isteri memiliki banyak suami (seperti Drupadi dalam cerita Mahabarata). Akan tetapi, dalam khazanah hukum Islam di Indonesia, poligami dimaksudkan dalam arti yang pertama, yaitu poligini[276].

Dalam RUU Perkawinan, pasal 3 ayat (2) tidak terdapat ketentuan mengenai jumlah isteri yang boleh dipoligini oleh seorang suami dalam satu masa (periode). Ketentuan yang ada adalah bahwa "pengadilan dapat memberi izin kepada suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan".[277] Tidak adanya ketentuan jumlah isteri inilah yang menimbulkan protes dari kalangan umat Islam. Karena dalam ajaran Islam, berdasarkan al-Qurân maupun al-Sunnah, jumlah isteri dibatasi maksimal emapat orang dengan syarat sang suami harus dapat bersifat adil lahir dan batin. Dalam Al-Qurân surat al-Nisâ' ayat 3 dengan jelas menyebutkan bahwa:

---

[276] Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan*….,

[277] Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 berdasarkan Surat Presiden, No. R. 02/P.U./VII/1973, pasal 3 ayat (2).

"Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), Maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi : dua, tiga atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil, Maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya."

Berkaitan dengan ayat ini, Imam Syâfi'îi, sebagaimana dikutip oleh Ibnu Katsîr mengatakan bahwa tidak seorangpun selain Rasulullah boleh menikah lebih dari empat orang istri.[278] Dan pada umumnya ualama sunni, baik ulama tafsir maupun fikih sepakat bahwa jumlah maksimal poligami adalah empat orang istri.

Sementara hadis yang menjadi dasar jumlah maksimal dalam poligami ini disebutkan dalam kitab *Sunan al-Kubrâ* al-Baihaqî, bahwa ada seorang pria bernama Ghilan dari bangsa Tsâqif yang masuk Islam dan mempunyai sepuluh orang istri. Nabih menyuruh mempertahankan empat dan menceraikan lainnya.[279]

Adanya nash dari al-Qurân dan hadis yang secara tegas menyatakan jumlah maksimal poligami adalah empat dan dikuatkan dengan penafsiran dari kalangan ulama tafsir serta hasil ijtihad dan istinbath hukum dari kalangan ulama fikih inilah yang menjadi pegangan ulama Indonesia termasuk kalangan yang menolak pasal 3 ayat (2) Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973. Pasal ini dianggap bertentangan dengan

---

278 Ibnu al-Katsir, *Tafsîr al-Qurân al-Azhim* (Digital Library, al-Maktabah al-Syâmilah, al-Ishdâr al-tsânî, 2005), II: 209.

279 al-Baihaqî, *Sunan al-Kubra* (Digital Library, al-Maktabah al-Syâmilah, al-Ishdâr al-tsânî, 2005), VII: 181. Menurut Ibnu Katsir hadis ini juga diriwayatkan oleh Imam al-Syafi'i, Turmidzy dan Ibnu Majah al-Daruquthy. Lihat Ibnu al-Katsir,*Tafsîr al-Qurân al-Azhîm* …., II: 210.

dalil *qath'î* yang telah ditetapkan al-Qurân.

3. Batas usia perkawinan

Pasal 7 Rancangan Undang-undang Perkawinan menyebutkan bahwa "perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 21 tahun dan pihak wanita telah mencapai 18 tahun".[280] Penetapan batas usia ini tidak sejalan dengan pendapat ulama fikih yang dipegangi oleh mayoritas umat Isam di Indonesia. Jumhur ulama berpendapat bahwa perkawinan anak kecil dibolehkan.[281] Abu Hanifah, Malik Ibn Anas, al-Syafi`i, dan Ahmad Ibn Hanbal membolehkan perkawinan anak kecil. Alasannya adalah karena Nabi Muahmmad Saw. menikah dengan Aisyah ra. ketika masih berumur 7 tahun dan tinggal bersama Nabi Saw. pada usia 9 tahun. Oleh karena itu, ulama memandang bahwa penentuan batas usia perkawinan tidak sejalan dengan sunah Nabi Saw.[282] Selain itu, baik dari kalangan ulama abad pertengahan maupun kontemporer tidak satupun yang menyertakan batasan usia dalam syarat dan rukun nikah. Batasan usia calon mempelai yang tercantum dalam RUU tersebut menggunakan pertimbangan sosiologis pada saat pengajuan RUU ini. Dengan dibatasi 21 tahun untuk pihak laki-laki dan 18 tahun untuk pihak perempuan, pemerintah berharap dapat menekan pertumbuhan penduduk. Namun alasan ini ditentang oleh umat Islam, karena tidak sejalan dengan hukum Islam, alasan ini juga pertimbangan pembatasan usia perkawinan tersebut tidak akan menyelesaikan masalah pesatnya

---

[280] Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 berdasarkan Surat Presiden, No. R. 02/P.U./VII/1973, pasal 7.

[281] Lihat Wahbah al-Zuhaylî, *al-Fiqh al-Islâmî ...*, IX: 6682-6683. Lihat juga Jaih Mubarok, *Pemikiran al-Thahthawi tentang Ijtihad dan Perwujudannya dalam Fiqh*, (Jakarta: PPs IAIN Syarif Hidayatullah, 1998), disertasi, hlm. 120, t.d. Mengenai nikah al-Shighar ini lebih lengkap lihat dalam Imam al-Syafi'i, *al-Umm* (Digital Library, al-maktabah al-Syâmilah, al-Ishdâr al-tsânî, 2005), V:22, 33, 41, 59 VII: 163 dan 237.

[282] Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan*….,

pertumbuhan penduduk, karena kemungkinan besar orang yang sudah berminat untuk kawin, namun karena terkendala pasal ini maka yang terjadi adalah hubungan di luar nikah.

4. Masalah anak angkat

RUU Perkawinan, pasal 8 (c) menyebutkan bahwa “perkawinan dilarang antara dua orang yang berhubungan sebagai anak angkat dan orangtua angkat atau anak-anak dari orangtua angkat”.[283] Menurut Jaih Mubarok, ketetapan ini berhubungan dengan pasal 62 RUU Perkawinan, terutama ayat 8, dan 9. Dalam ayat 8 pasal 62 RUU Perkawinan yang menyatakan bahwa anak yang diangkat mempunyai kedudukan yang sama seperti anak yang sah dari suami isteri yang mengangkatnya; dalam dalam ayat 9 pasal 62 RUU Perkawinan dikatakan bahwa pengangkatan anak mengakibatkan putusnya hubungan keluarga antara anak yang diangkat dengan keluarganya sedarah dan semenda garis ke atas dan ke samping[284].

Masih menurut Jaih Mubarok, isi pasal tersebut kemungkinan berasal dari beberapa sumber hukum yang hidup dan berkembang ketika RUU Perkawinan disusun. *Pertama*, kemungkinan ia berasal dari Ordonansi Perkawinan Indonesia-Kristen Jawa, Minahasa, dan Ambon (Stbld. 1946 Nomor 136). Dalam pasal 5 (1) Ordonansi perkawinan Kristen dikatakan:

“Dilarang kawin antara semua orang yang berhubungan keluarga dalam garis lurus ke atas atau ke bawah, baik karena lahir dalam perkawinan yang sah atau tidak sah menurut Undang-undang atau pun karena persemendaan atau pengangkatan anak dan dalam garis menyimpang antara saudara laki-

---

[283] Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 berdasarkan Surat Presiden, No. R. 02/P.U./VII/1973, pasal 8 (c).

[284] Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan*….,

laki dan saudara perempuan yang berhubungan karena lahir dalam perkawinan yang sah menurut Undang-undang atau pun karena pengangkatan anak”.[285]

Kedua, kemungkinan ia berasal dari hukum adat. Dalam hukum adat dikatakan bahwa pengangkatan anak menimbulkan hubungan hukum yang sama antara orang tua angkat dengan anak angkat seperti antara orang tua dengan anak kandung. *Ketiga,* ia kemungkinan berasal dari KUH Perdata. Meskipun tidak terdapat ketentuan yang tegas dalam pasal tentang syarat-syarat perkawinan, larangan perkawinan, dan halangan-halangan perkawinan, ketidakbolehan anak angkat menikah dengan orang tua angkatnya dapat dilihat pada pasal-pasal tentang akibat-akibat pengangkatan anak. Dalam pasal 280 KUH Perdata dikatakan bahwa pengangkatan anak menimbulkan hubungan kekeluargaan antara anak (yang diangkat) dengan orang tua (yang mengangkat). Selanjutnya dikatakan bahwa anak angkat berkedudukan sebagai anak yang sah (pasal 306 KUH Perdata).[286] Pernyataan yang lebih tegas terdapat pasal 14 tentang adopsi bagi orang Tionghoa. Dalam pasal tersebut dikatakan bahwa akibat hukum dari pengangkatan anak adalah putusnya hubungan antara anak yang diangkat dengan orang tua kandungnya, dan keluarganya.[287]

Kemungkinan yang paling dekat mengenai akar pasal anak angkat sebagai penghalang perkawinan ini berasal dari KUHP tentang adopsi bagi orang Tionghoa. Dalam pasal 282 KUH Perdata dikatakan bahwa umur

---

[285] Soepomo sebagaimana dikutip oleh Jaih Mubarok, Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan*….,

[286] Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan*….,

[287] Bushar Muhammad, *Pokok-pokok Hukum Adat,* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1985), hlm. 22.

minimal bagi orang tua (suami) yang akan mengangkat anak adalah 19 tahun, sedangkan umur anak yang diangkat tidak ada batasannya.

Dalam pasal 162 (3) RUU Perkawinan dikatakan bahwa anak yang diangkat sekurang-kurangnya harus 18 tahun lebih muda dari suami dan sekurang-kurangnya 15 tahun lebih muda dari isteri (yang mengangkat). Pasal ini sama persis dengan pasal 7 (1) KUH Perdata tentang adopsi bagi orang Tionghoa, yaitu anak yang diangkat harus 18 tahun lebih muda dari ayah yang mengangkatnya dan 15 tahun lebih muda dari ibu angkatnya.[288]

Dalam surat al-Ahzab ayat 4 disebutkan *"...dan Dia tidak menjadikan anak-anak angkatmu sebagai anak kandungmu (sendiri)..."*. Ayat ini turun berkenaan dengan Zaid bin Haritsah yang diangkat menjadi anak oleh Rasulullah.[289] Dalam fikih, *al-hadhânah* (pengangkatan anak) tidak mengakibatkan pindahnya hubungan kekeluargaan anak yang diangkat. Imam Syâfi'îi menyatakan bahwa anak angakt tidak bisa disamakan seperti anak kandung atau anak sesusuan.[290] Oleh karena itu, yang menjadi wali (perempuan) tetap ayah kandung dan keluarganya, bukan ayah dan saudara angkatnya. Dengan demikian, maka tidak ada alasan untuk melarang perkawinan antara pihak yang diangkat anak oleh orang tua angkatnya.

5. Dua kali cerai menjadi penghalang perkawinan

Pasal 10 Rancangan Undang-Undang Perkawinan menyebutkan bahwa "apabila seorang suami dan istri yang telah cerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk yang kedua kalinya, maka diantara

[288] Arief Masdoeki dan M.H. Tirtaamidjaya sebagaimana dikutip oleh Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan*....,

[289] Imam al-Thabarî, *Tafsîr al-Thabarî* (Digital Library, al-Maktabah al-Syâmilah, al-Ishdâr al-tsânî, 2005), XX: 206.

[290] Lihat Imam al-Syafi'i, *al-Umm....,* V: 37.

mereka tidak boleh dilangsungkan perkawinan lagi”.[291] Hal ini jelas-jelas tidak sesuai dengan hukum Islam.

Talak dalam Islam ada dua macam *raj’î* dan *bâ’in.* Talak *raj’î* adalah talak kesatu atau kedua, di mana suami berhak rujuk selama istri dalam masa iddah.[292] Sementara talak *bâ’in* ada dua macam, talak *bâ’in shughrâ* dan *bâ’in kubrâ*. Talak *bâ’in shughrâ* adalah talak yang tidak boleh dirujuk tetapi boleh akad nikah baru dengan bekas suaminya meskipun dalam masa iddah. Talak *bâ’in shughra* terjadi apabila talak terjadi sebelum hubungan suami istri *(dukhûl)*, talak dengan tebusan *(khulû’)* dan talak yang dijatuhkan pengadilan[293]. Sementara talak *bâ’in kubrâ* adalah talak yang terjadi untuk yang ketiga kalinyatalak jenis ini tidak dapat diruju’ dan tidak dapat dinikahkan kembali, kecuali apabila pernikahan itu dilakukan setelah bekas istri menikah dengan orang lain dan kemudian terjadi perceraian setelah ada hubungan *(dukhûl)* dan habis masa iddahnya[294].

Dalam talak *raj’î* suami istri yang telah bercerai itu boleh rujuk kembali selama masa iddah. Yang demikian itu berlaku dua kali. Talak yang ketiga disebut talak *bâ’in* dimana orang yang bercerai itu tidak dapat rujuk kembali’ sebelum mantan istri itu kawin lagi dengan laki-laki lain dan sudah berkumpul, berhubungan seksual. Jika mereka bercerai, maka si wanita tadi dapat menikah lagi dengan suami pertamanya.

Dalam surat al-Baqarah ayat 229 Allah berfirman:

Talak (yang dapat dirujuki) dua kali. Setelah itu boleh rujuk lagi dengan

---

[291] Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 berdasarkan Surat Presiden, No. R. 02/P.U./VII/1973, pasal 10.

[292] Pasal 118 Kompilasi Hukum Islam

[293] Pasal 119 Kompilasi Hukum Islam

[294] Pasal 120 Kompilasi Hukum Islam

cara yang ma'ruf atau menceraikan dengan cara yang baik. Tidak halal bagi kamu mengambil kembali sesuatu dari yang telah kamu berikan kepada mereka, kecuali kalau keduanya khawatir tidak akan dapat menjalankan hukum-hukum Allah. Jika kamu khawatir bahwa keduanya (suami isteri) tidak dapat menjalankan hukum-hukum Allah, maka tidak ada dosa atas keduanya tentang bayaran yang diberikan oleh isteri untuk menebus dirinya. Itulah hukum-hukum Allah, maka janganlah kamu melanggarnya. Barangsiapa yang melanggar hukum-hukum Allah mereka itulah orang-orang yang zalim.

Berdasarkan ayat ini kalangan ulama sepakat bahwa tidak ada halangan untuk perkawinan dengan istri yang ditalak sebanyak dua kali. Dalam Alquran terdapat talak hingga tiga kali; yaitu seorang suami dapat kembali (*rujû`*) kepada isterinya selama berada dalam waktu tunggu. Rujuk dibenarkan hingga talak dua. Setelah talak tiga, suami tidak dapat rujuk dengan isteri yang dicerainya kecuali setelah isterinya kawin dengan laki-laki yang lain kemudian diceraikan kembali. Setelah waktu tunggunya habis, bekas suaminya yang telah mencerai talak tiga sebelumnya, dapat menikah kembali. Talak ketiga ini disebut talak *bâ'in.*[295]

6. Perbedaan agama tidak menjadi penghalang perkawinan

Pasal 11 ayat (2) menyebutkan bahwa "perbedaan karena kebangsaan, suku bangsa, negara asal, tempat asal, agama/kepercayaan dan keturunan, tidak merupakan penghalang perkawinan".[296] Memang harus diakui bahwa Pengakuan terhadap agama-agama di Indonesia menimbulkan problema, baik antar intern pemeluk agama, antara pemeluk agama yang berbeda, maupun antara pemeluk agama dengan pemerintah.[297] Di Negara

---

[295] Lihat Sayyid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah* (Cairo: Dâr al-Fatah, 2000), II: 176.

[296] Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 berdasarkan Surat Presiden, No. R. 02/P.U./VII/1973, pasal 11 ayat (2).

[297] Aksin Wijaya. "*Menggugat Otentisitas Wahyu Tuhan.*" (Yogyakarta: Safiria Insani Press, 2004), hlm. 203.

yang multi ras, suku, bangsa dan plural secara agama, permasalahan yang sering muncul adalah pernikahan beda agama.

Pernikahan beda agama yang tidak diizinkan adalah pernikahan yang dilakukan antara seseorang yang beragama Islam (Muslim atau Muslimah) dengan orang non-Muslim, baik itu yang dikategorikan sebagai orang musyrik maupun ahli kitab. Masalah pernikahan lintas agama ini selalu menjadi bahan pedebatan di kalangan ulama. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan perspektif dalam memahami ayat-ayat atau teks-teks agama yang melarang pernikahan orang muslim dengan dengan orang musyrik. Meskipun perkawinan beda agama menjadi perdebatan di antara kalangan ulama, namun pada umumnya ulama melarang perkawinan semacam ini.

Pada prinsipnya pandangan ulama mengenai pernikahan lintas agama ini terbagi menjadi tiga pendapat. *Pertama*, melarang secara mutlak pernikahan antara muslim dengan non-muslim, baik yang dikategorikan musyrik maupun ahl al-kitab. Larangan itu berlaku bagi perempuan maupun laki-laki. *Kedua*, membolehkan secara bersyarat. Sejumlah ulama membolehkan pernikahan antara laki-laki muslim dengan perempuan non-muslim dari keloompok ahl al-kitab. Tetapi perempuan muslim tidak boleh menikah dengan laki-laki non-muslim walaupun tergolong ahl al-kitab. *Ketiga*, membolehkan pernikahan antara muslim dengan non-muslim yang berlaku untuk laki-laki dan perempuan muslim. Namun, secara umum ulama tidak membolehkan wanita muslimah menikah dengan laki-laki non-muslim. *Sayyid Sâbiq, dalam Fiqih Sunnah,*[298] menegaskan bahwa semua ulama bersepakat tentang haramnya pernikahan antara wanita muslimah dengan laki-laki non-muslim. Sepanjang sejarah Islam tidak ada perbedaan

[298] Lihat Sayyid Sâbiq, *Fiqh al-Sunnah* ….., II: 176.

mengenai hal ini.

Pendapat ulama di atas berdasar pada firman Allah dalam surat al-Mumtahanah ayat 10:

Hai orang-orang yang beriman, apabila datang berhijrah kepadamu perempuan-perempuan yang beriman, maka hendaklah kamu uji (keimanan) mereka. Allah lebih mengetahui tentang keimanan mereka; maka jika kamu telah mengetahui bahwa mereka (benar-benar) beriman maka janganlah kamu kembalikan mereka kepada (suami-suami mereka) orang-orang kafir. Mereka tiada halal bagi orang-orang kafir itu dan orang-orang kafir itu tiada halal pula bagi mereka. Dan berikanlah kepada (suami-suami) mereka, mahar yang telah mereka bayar. Dan tiada dosa atasmu mengawini mereka apabila kamu bayar kepada mereka maharnya. dan janganlah kamu tetap berpegang pada tali (perkawinan) dengan perempuan-perempuan kafir; dan hendaklah kamu minta mahar yang telah kamu bayar; dan hendaklah mereka meminta mahar yang telah mereka bayar. Demikianlah hukum Allah yang ditetapkan-Nya di antara kamu. Dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana.

Selain ayat di atas, ayat lain yang menjadi landasan pernikahan beda agama adalah surat al-Baqarah ayat 221:

Dan janganlah kamu menikahi wanita-wanita musyrik, sebelum mereka beriman. Sesungguhnya wanita budak yang mukmin lebih baik dari wanita musyrik, walaupun dia menarik hatimu. dan janganlah kamu menikahkan orang-orang musyrik (dengan wanita-wanita mukmin) sebelum mereka beriman. Sesungguhnya budak yang mukmin lebih baik dari orang musyrik, walaupun dia menarik hatimu. mereka mengajak ke neraka, sedang Allah mengajak ke surga dan ampunan dengan izin-Nya. dan Allah menerangkan ayat-ayat-Nya (perintah-perintah-Nya) kepada manusia supaya mereka mengambil pelajaran.

Kata *al-musyrikat* dalam ayat ini jelas-jelas menunjukkan larangan menikahi orang musyrik. Muhammad ‘Alî al-Shâbuni dalam kitab *Rawâi' al-Bayân Tafsîr Ayât al-Ahkâm min Al-Qurân* (2001) mengatakan, yang dimaksud dengan kata *al-musyrikat* dalam ayat ini adalah wanita-wanita

penyembah berhala dan mereka tidak memeluk agama samawi[299]. Wahbah Zuhaylî menyatakan bahwa yang dimaksud *al-musyrikât* dalam ayat tersebut adalah orang yang tidak beragama dan tidak mempunyai kitab samawi.[300] Zamaksarî dalam kitabnya, *al-Kasysyâf* (2003) berpendapat bahwa yang dimaksud *al-musyrikât* dalam surat al-Baqarah ayat 221 di atas mencakup ahli kitab.[301] Menurut al-Baidhawî kata *al-musyrikât* dalam ayat tersebut berlaku secara umum, bahkan ahl al-kitab pun juga termasuk musyrik berdasarkan firman Allah dalam surat Al-Taubah ayat 30-31[302]. Hanya saja ayat ini di*takhshîs* dengan ayat 5 surat Al-Mâidah[303]. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan Ibnu Katsir dalam tafsirnya, bahwa kata *al-musyrikât* dalam surat Al-Baqarah ayat 221 tersebut berlaku umum (mencakup ahli kitab), namun ayat ini di-*takhsîsh* dengan surat Al-Mâidah ayat 5 di atas. Demikian juga pendapat Thalhah, 'Ikrimah, Sa'ad bin Jubair, Makhul, Hasan dan Al-Dhahak. Sedangkan Ibnu Katsir berpendapat bahwa

---

[299] Lihat Muhammad 'Alî al-Shâbuni dalam kitab *Rawâi' al-Bayân Tafsîr Ayât al-Ahkâm min Al-Qurân* (Jakarta: Dâr al-Kutub al-Islâmiyah, 2001), I: 221-227.

[300] Wahbah Al-Zuhaylî. *"Tafsîr Al-Wasîth"* (Beirut: Dâr al-Fikr al-Mu'âshir, 2000), hlm. 118.

[301]Zamakhsyarî, *al-Kasysyâf* (Digital Library, al-Maktabah al-Syâmilah, al-Ishdâr al-tsânî, 2005) , I:195.

[302] "*Orang-orang Yahudi berkata: "Uzair itu putera Allah" dan orang-orang Nasrani berkata: "Al-Masih itu putera Allah". Demikianlah itu ucapan mereka dengan mulut mereka, mereka meniru perkataan orang-orang kafir yang terdahulu. Dilaknati Allah mereka , bagaimana mereka sampai berpaling? Mereka menjadikan orang-orang alimnya dan rahib-rahib mereka sebagai Tuhan selain Allah dan (juga mereka mempertuhankan) Al-Masih putera Maryam, padahal mereka hanya disuruh menyembah Tuhan yang Esa, tidak ada Tuhan (yang berhak disembah) selain Dia. Maha Suci Allah dari apa yang mereka persekutukan."*

[303] *"Pada hari ini dihalalkan bagimu yang baik-baik. Makanan (sembelihan) orang-orang yang diberi Al-Kitab itu halal bagimu, dan makanan kamu halal (pula) bagi mereka. (Dan dihalalkan mangawini) wanita yang menjaga kehormatan diantara wanita-wanita yang beriman dan wanita-wanita yang menjaga kehormatan di antara orang-orang yang diberi Al-Kitab sebelum kamu, bila kamu telah membayar mas kawin mereka dengan maksud menikahinya, tidak dengan maksud berzina dan tidak (pula) menjadikannya gundik-gundik. Barangsiapa yang kafir sesudah beriman (tidak menerima hukum-hukum Islam) maka hapuslah amalannya dan ia di hari kiamat termasuk orang-orang merugi."*

musyrikât berarti penyembah berhala.[304]

Secara umum dapat dikatakan bahwa bahwa ulama sepakat tentang keharaman seorang muslim menikah dengan penyembah berhala kafir zindiq, murtad, dan penyembah sapi.[305] Oleh karena itu, tidak terdapatnya ketentuan mengenai perbedaan agama sebagai penghalang sahnya perkawinan dianggap sebagai penyimpangan dari ajaran agama Islam. Bila Rancangan Undang-Undang Perkawinan menganggap perbedaan agama tidak menjadi penghalang perkawinan, maka ini bertentangan dengan syari'at Islam yang termuat dalam ayat di atas sebagaimana disimpulkan oleh para ulama.

7. Waktu tunggu bagi isteri yang dicerai

Dalam RUU perkawinan, pasal 12 ayat (1) dikatakan bahwa "waktu tunggu bagi wanita yang dicerai oleh suaminya adalah 306 hari; kecuali bagi yang dicerai dalam keadaan hamil, waktu tunggunya adalah 40 hari setelah melahirkan".[306]

Ketentuan waktu tunggu yang terdapat dalam RUU perkawinan, pasal 12 (1) menyimpang dari hukum Islam karena dalam Al-Qurân terdapat aturan waktu unggu sebagai berikut: (1) tiga kali *qurû*' bagi wanita yang dicerai yang masih haidh (QS. al-Baqarah ayat 228)[307]; (2) tiga bulan bagi

---

[304] Ibnu Katsîr. "*Tafsîr Al-Qurân* ....,hlm. 200.

[305] *Ibid.*, hlm. 89.

[306] Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 berdasarkan Surat Presiden, No. R. 02/P.U./VII/1973, pasal 12 ayat (1).

[307] *"Wanita-wanita yang ditalak handaklah menahan diri (menunggu) tiga kali quru'. tidak boleh mereka menyembunyikan apa yang diciptakan Allah dalam rahimnya, jika mereka beriman kepada Allah dan hari akhirat. dan suami-suaminya berhak merujukinya dalam masa menanti itu, jika mereka (para suami) menghendaki ishlah. dan para wanita mempunyai hak yang seimbang dengan kewajibannya menurut cara yang ma'ruf. akan*

wanita yang dicerai dalam keadaan tidak haidh lagi (QS. al-Thalâq ayat: 4)[308]; (3) empat bulan sepuluh hari bagi wanita yang ditinggal mati oleh suaminya (QS. al-Baqarah ayat 234)[309]; dan (4) hingga melahirkan bagi wanita yang dicerai oleh suaminya dalam keadaan hamil (QS. al-Thalâq ayat 4)[310]. Sedangkan wanita yang dicerai oleh suaminya sebelum melakukan jimak (senggama) tidak ada waktu tunggu baginya (QS. al-Ahzâb ayat 49)[311].

8. Perkawinan hamil karena zina

Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 pasal 13 ayat (2) menyatakan bahwa "bila pertunangan itu mengakibatkan kehamilan, maka pihak pria diharuskan kawin dengan wanita itu, jika disetujui oleh pihak wanita".[312] Pasal ini mendapat kritik karena terdapat kesan bahwa tunangan sudah menjadi sebab dibolehkannya melakukan hubungan seksual antara pihak yang dilamar dengan pihak yang melamar. Menurut Jaih Mubarok,

---

tetapi para suami, mempunyai satu tingkatan kelebihan daripada isterinya. dan Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana."

[308] *"Dan perempuan-perempuan yang tidak haid lagi (monopause) di antara perempuan-perempuanmu jika kamu ragu-ragu (tentang masa iddahnya), Maka masa iddah mereka adalah tiga bulan; dan begitu (pula) perempuan-perempuan yang tidak haid. dan perempuan-perempuan yang hamil, waktu iddah mereka itu ialah sampai mereka melahirkan kandungannya. dan barang -siapa yang bertakwa kepada Allah, niscaya Allah menjadikan baginya kemudahan dalam urusannya."*

[309] *"Orang-orang yang meninggal dunia di antaramu dengan meninggalkan isteri-isteri (hendaklah para isteri itu) menangguhkan dirinya (ber'iddah) empat bulan sepuluh hari. Kemudian apabila Telah habis 'iddahnya, Maka tiada dosa bagimu (para wali) membiarkan mereka berbuat terhadap diri mereka menurut yang patut. Allah mengetahui apa yang kamu perbuat."*

[310] Lihat catatan kaki No. 87.

[311] *"Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu menikahi perempuan-perempuan yang beriman, Kemudian kamu ceraikan mereka sebelum kamu mencampurinya Maka sekali-sekali tidak wajib atas mereka 'iddah bagimu yang kamu minta menyempurnakannya. Maka berilah mereka mut'ah dan lepaskanlah mereka itu dengan cara yang sebaik- baiknya."*

[312] Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 berdasarkan Surat Presiden, No. R. 02/P.U./VII/1973, pasal 13 ayat (2).

bisa jadi pasal ini berasal dari Kitab Undang-undang Hukum Perdata atau lebih dikenal dengan hukum perdata Barat. Dalam pasal 29 KUH Perdata dikatakan bahwa batas minimal umur yang akan melaksanakan perkawinan adalah 18 tahun (laki-laki) dan 15 tahun (perempuan). Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa perkawinan tidak dapat dilangsungkan sebelum dua belah pihak yang hendak menikah mencapai batas umur minimal, kecuali setelah mendapatkan dispensasi, seperti kehamilan. Menurut Jaih Mubarok hal ini sejalan dengan pasal 251 KUH Perdata. Dalam pasal tersebut dikatakan bahwa anak yang dilahirkan oleh isteri dapat disangkal oleh suaminya apabila anak itu dilahirkan sebelum 180 hari (sekitar 6 bulan) setelah saat perkawinan, kecuali: (a) suami sudah mengetahui terlebih dahulu bahwa calon isterinya sudah hamil sebelum perkawinan dilangsungkan; dan (b) suami bersedia menandatangani surat kelahiran anak yang akan dilahrikan. Secara implisit, dalam pasal 29 dan 251 KUH Perdata terdapat informasi bahwa wanita hamil sebelum menikah akan mendapat dispensasi untuk menikah meskipun belum mencapai batas minimal usia perkawinan. Oleh karena itu, wanita hamil–dalam pasal 29 KUH Perdata–dibolehkan menikah meskipun belum dewasa.[313]

Menurut Abu Hanifah wanita hamil karena zina dibolehkan nikah. Akan tetapi, ia tidak boleh dijimak sebelum anak yang dikandungnya lahir.[314] Sedangkan dalam riwayat yang lain dikatakan bahwa Abu Yusuf dan Zufar (keduanya merupakan penerus madzhab Hanafî) mengharamkan perkawinan wanita hamil karena zina. Alasannya adalah karena wanita hamil (karena zina) tidak boleh dijimak, maka menikahinya tidak boleh. Wahbah al-Zuhaylî menjelaskan bahwa ulama Malikiyah tidak mentolelir pernikahan

---

[313] Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan*….,

[314] Ibn al-Humam al-Hanafî, *Syarh Fath al-Qadîr,* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 1995), III: 406.

wanita yang telah zina sebelum diketahui secara pasti bahwa ia tidak hamil (*istibrâ`*) dengan tiga kali haid atau lebih atau tiga bulan lamanya.[315] Ulama Syafi`iah berpendapat bahwa wanita hamil karena zina boleh menikah (dengan laki-laki yang menghamilinya atau dengan laki-laki lain), karena anak yang dikandungnya tidak berhubungan nasab kecuali kepada ibunya; kehamilannya dipandang sama dengan tidak hamil. Imam al-Nawawi menjelaskan bahwa pernikahan wanita hamil karena zina adalah makruh.[316]

9. Masalah nafkaf istri yang telah dicerai

Talak iddah merupakan salah satu dampak perkawinan, sedangkan istri yang terkekang dalam iddah-karena itu hak suami dan syara', bahkan iapun tidak halal untuk kawin dengan laki-laki lain selama dalam masa iddah –maka nafkah iddah untuknya adalah wajib bagi orang yang menceraikannya sampai ia selesai dari iddahnya[317]. Ulama sepakat bahwa wanita yang ditalak *raj'î* berhak mendapatkan nafkah dan tempat tinggal. Demikian juga perempuan yang beriddah dari telak bâ'in dan sedang hamil. Pendapat ini berdasrkan surat al-Thalâq ayat 6 yang menyatakan *"dan tempatkanlah mereka (para istri) di mana kamu bertempat tinggal menurut kemampuanmu. Dan jika mereka (istri-istri yang sudah dtalak) itu sedang hamil maka berikanlah kepada mereka nafkahnya hingga mereka bersalin."*

Namun, fuqaha berbeda pendapat tentang hak mendapatkan nafkah dan rumah bagi perempuan yang diceraikan dengantalak *bâ'in* tapi tidak hamil. Dalam hal ini madzhab Hanafî berpendapat bahwa ia mendapatkan

[315] Lihat Wahbah Zuhaylî, *al-Fiqh al-Islâmi….,* IX: 6602-6616.

[316] Lihat Abu Zakaria Muhammad Ibn Syaraf al-Nawâwi, *al-Majmû` Syarh al-Muhadzdzab,* (Beirut: Dâr Ihyâ al-Turâts al-`Arabî, 1995), XVII: 349.

[317] Abdul Majid Mathlub, *Panduan Hukum Keluarga Sakinah* (alih bahasa Harits Fadly dan Ahmad Khotib) (Jakarta: Intermedia, 2005), hlm. 507.

nafkah dan rumah. Sementara kalangan Syâfi'iyah berpendapat bahwa ia hanya berhak mendapatkan tempat tinggal tanpa nafkah. Kalangan Hanbaliyah menyatakan bahwa ia berhak mendapat nafkah dan tempat tinggal[318].

Menurut Abdul Majid Ahmad, mereka yang mengatakan wajib memberikan rumah kepada istri yang beriddah, baik karena beriddah ditinggal mati suami maupun karena dari talak *bâi'n* adalah pendapat yang utama untuk diterima[319]. Namun demikian ulama sepakat bahwa nafkah disesuaikan dengan kemampuan suami, hal ini berdasarkan pada firman ayat 6 asurat al-Thalâq sebagaimana disebutkan di atas.

Pertentangan materi Rancangan Undang-undang inilah yang mengundang reaksi dari berbagai kalangan, baik secara formal melalui DPR maupun non-formal yang disampaikan oleh kalangan akademisi, ulama, tokoh masyarakat dan ormas-ormas Islam.

C. Aksi dan Langkah Politik Penolakan RUU Perkawinan

Dalam Negara yang menganut demokrasi, partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan menduduki posisi tertingi, termasuk dalam lahirnya sebuah produk hukum. Rousseau dengan teori kedaulatan rakyatnya mengatakan bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dan para warga negaranya. Pendapat Rousseau ini mempunyai pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuatnya adalah rakyat itu sendiri. Atas dasar itu, Rousseau berpendapat bahwa suatu

[318] Abdul Majid Mathlub, *Panduan Hukum Keluarga ...,* hlm. 508.
[319] *Ibid.*

undang-undang harus dibentuk oleh kehendak umum *(valonte generale)*, di mana seluruh rakyat secara langsung megambil bagian dalam proses pembentukan undang-undang itu.[320] Dalam konteks kenegaraan di Indonesia kehendak rakyat secara umum diimplementasikan menjadi sebuah lembaga tertinggi negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Jadi, munculnya pemahaman tertulis bahwa eksekutif membuat sebuah rancangan undang-undang sebelum ditetapkan bagi pemberlakuannya, terlebih dahulu harus disetujui DPR.

Dalam hal partisipasi masyarakat ini, memang secara formal harus disampaikan melalui para wakilnya di DPR, namun tidak ada larangan ketika anggota masyarakat menyampaikan aspirasinya secara pribadi melalui media-media yang memungkinkan. Apalagi DPR sebagai wakil rakyat tidak mampu menyampaikan aspirasi mereka, atau bahkan sebagian besar apa yang disampaikan DPR tidak sesuai dengan aspirasi rakyat, maka tidak ada jalan lain kecuali rakyat harus menempuh jalannya sendiri-sendiri untuk menyampaikan aspirasi mereka.

Berkaitan dengan hal di atas, penyampaian aspirasi masyarakat tentang penolakan terhadap Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang disampaikan pemerintah kepada DPR tidak hanya melalui jalur formal di DPR, akan tetapi melalui akasi-aksi demonstrasi dan perantara media cetak dan elektronik dan ormas-ormas. Karena saat itu, DPR yang benar-benar menyuarakan aspirasi rakyat Indonesia yang mayoritas muslim sangat minim.

Dari kalangan intelektual yang menyamaikan aspirasi penolakan Rancangan Undang-Undang Perkawinan ini selain Hazairin, sebagaimana

---

[320] Lihat Soehino, *llmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 156.

diungkapkan di atas, Buya Hamka dengan lantangnya juga menyuarakan penolakannya, seperti ungkapan sebagai berikut:

”Pada saat golongan-golongan lain melihat kulit luar, kaum muslimin sedang lemah, dapat dikutak-katikkan di saat itulah ditonjolkan orang suatu RUU Perkawinan yang pada pokok, asas dan prinsipnya adalah jalan memaksa kaum muslimin, golongan mayoritas dalam negeri ini, meninggalkan syariat agamanya sendiri tentang perkawinan supaya menggantinya dengan suatu peraturan perundang-undangan lain yang maksudnya menghancurkan azas Islam sama sekali. karena kalau RUU semcam itu hendak digolkan orang di DPR, semata-mata karena mengandalkan kekuatan pungutan suara, kegagahperkasaan mayoritas, dengan segala kerendahan hati inginlah kami memperingatkan kaum kaum muslimin tidak akan memberontak, tidak akan melawan, karena mereka terang-terangan lemah. Tetapi demi kesadaran beragama undang-undang itu tidak akan diterima, tidak akan dijalankan. Malahan ulama-ulama yang merasakan dirinya sebagai pewaris nabi-nabi akan mengeluarkan fatwa haram kawin Islam berdasarkan undang-undang tersebut dan hanya wajib berkawin secara Islam. Dan barang siapa kaum muslimin menjalankan juga undang-undang itu sebagai ganti rugi peraturan syariat Islam tentang perkawinan, berarti mereka mengakui lagi satu peraturan yang lebih baik dari peraturan Allah dan Rasul. Kalau ada pengakuan demikian, maka kafirlah hukumnya.”[321]

Sikap dan reaksi keras Buya Hamka ini menurut Abdul Halim mewakili pendapat tokoh-tokoh Islam pada saat itu, seperti Safruddin Parwiranegara, A.H. Nasution, dan Mohammad Hatta.[322] Lebih lanjut Hamka menilai bahwa di balik penyusunan rancangan UU Perkawinan itu

---

[321] Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam…*, hlm. 124
[322] *Ibid.*

ada motif-motif politik keagamaan. Dia menilai bahwa RUU itu sengaja dibuat demikian agar umat Islam melakukan protes. Dengan protes itu, posisi politik Islam dan umatnya akan semakin terpojok, sehingga melengkapi tuduhan-tuduhan yang diterima umat Islam selama ini seperti ”ekstrim kanan” atau ”G.30.S”. HAMKA lebih mengungkapkan:

”Meskipun dalam syari’at Islam dilarang kawin dengan saudara sepersusuan, kalau engkau pakai undang-undang tsb, perkawinanmu disahkan Negara. Anak yang dikandung diluar perkawinan gara2 pertunangan dan pacaran sebelum nikah, dengan undang-undang ini boleh jadi anakmu yang sah, walaupun Islam anak memandang anak itu anak zina. Dan pergaulan diluar nikah *(freesex)* yang dianjur-anjurkan oleh majalah porno disahkanlah dengan undang-undang. Engkau pergi ke rumah sakit, lalu engkau pungut anak-anak zina yang dihantarkan orang ke rumah sakit itu, dan engkau angkat jadi anak, undang-undang tersebut mengesahkan dia jadi anakmu......karena larangan itu Cuma ada dalam Islam, tidak berlaku dalam negara pancasila. Janda musti menunggu 306 hari baru kawin lagi, begitu menurut undang-undang meskipun al-Qur’an mengatur bahwa janda itu menunggu dalam iddah yang paling lama 4 bulan 10 hari (iddah berkabung), dan yang selainnya hanya tiga kali suci atau 3 bulan 10 hari. Peraturan2 Islam itu wajib engkau buang. Tegasnya, peraturan Allah dan Rasul itu terlarang engkau jalankan,.., dan engkau harus tunduk kepada undang-undang Nasional negaramu sendiri, yaitu undang-undang Pancasila.”

Di akhir tulisannya yang cukup provokatif, penuh sindiran dan kekecewaan itu, HAMKA melangkah lebih jauh dengan mengeluarkan fatwa bahwa mengikuti RUU Perkawinan yang diajukan oleh pemerintah itu hukumnya haram, dan yang tetap melaksanakannya dia adalah kafir (keluar

dari Islam). Tulisan pujangga HAMKA itu semakin mengekskalasi penolakan terhadap RUU Perkawinan itu. Berbagai organisasi Islam pun menolaknya. Badan Kontak Generasi Pelajar Muslim menilai bahwa RUU itu tidak saja merusak aqidah Islam, tapi juga tidak menghormati kesadaran hukum mayoritas bangsa (Muslim) (Naskah Statement, 2 September 1973). Dalam naskah tersebut, selanjutnya mereka menyatakan (a) menolak RUU Perkawinan yang ada, (b) menuntut pemerintah untuk mencabutnya dan mengganti dengan yang tidak bertentangan dengan hukum Islam, (c) menyerukan agar umat Islam dimanapun berada untuk tetap mempertahankan aqidah Islam, dan (d) menyerukan agar umat Islam melakukan shalat Tahjjud untuk memohon pertolongan kepada Allah.

H.M. Rasyidi menyatakan bahwa RUU Perkawinan merupakan Kristenisasi terselubung.[323] Sedangkan Yusuf Wibisono menulis artikel yang berjudul “Islam dan RUU Perkawinan” dalam *Indonesia Raya* (10 Oktober 1973) yang merupakan jawaban atas berbagai tulisan yang dikemukakan oleh para tokoh Islam. Dalam artikel tersebut, Yusuf Wibisono mengatakan bahwa pendapat tokoh Islam yang mengatakan bahwa RUU perkawinan bertentangan dengan UUD 45 pasal 29 (2), adalah keliru.[324]

Sementara itu di parlemen, pemandangan umum atas Rancangan Undang-Undang Perkawinan disampaikan oleh Sembilan orang, yaitu satu orang dari Fraksi ABRI (R. Tubagus Hamzah); satu orang dari Fraksi Demokrasi Indonesia (Pamudji); dua orang dari Fraksi Karya Pembangunan (Ny. Nelly Adam Malik dan KH Kudrotullah) dan lima orang dari Fraksi Persatuan Pembanguan (Ischak Moro, H.A. Balja Umar, Ny. Asmah

---

[323] Media *Nusantara*, 18 Agustus 1973. Berbagai media khususnya media cetak, baik koran, majalah maupun jurnal selalu mengikuti perkembangan perdebatan dan pertentangan mengenai RUU Perkawinan yang diajukanpemerintah ini.

[324] Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan…,*

Sjahroni, Tengko H. Moh Saleh dan H.M. Amin Iskandar)[325].

Dalam pemandangan umumnya F ABRI berpendapat bahwa perkawinan lintas Agama perlu diatur dalam sebuah undang-undang.[326] Sementara perwakilan dari FPDI, Pamudji menyatakan belum akan memasuki materi sebagaimana biasanya dan akan menyatakan pendapat pendirian fraksinya secara konkret pada tahap berikutnya.[327]

Pemandangan Fraksi Karya Pembangunan yang diwakili oleh Ny. Nelly Adam Malik memuji-muji Rancangan Undang-Undang Perkawinan tersebut karena telah melindungi hak-hak asasi dan nasib kaum wanita dan anak-anak. Sementara KH. Kudrotullah menganggap bahwa RUUP tersebut merupakan suatu prestasi yang pantas dipuji meskipun masih meminta penjelasan pemerintah tentang beberapa materi dalam RUU tersebut.[328]

Mengenai perkawinan antara agama FKP melalui KH Kudrotullah menyatakan bahwa mengenai pasal 11, jika ketentuan tentang perkawinan beda agama tidak dimaksudkan sebagai anjuran untuk berpindah agama atau anjuran untuk kawin dengan orang yang berbeda agama, FKP dapat menyetujuinya.

Fraksi Persatuan Pembangunan paling banyak menyoroti RUUP dalam hal ketidaksesuaiannya dengan hukum Islam. Dalam pemandangan

---

[325] Risalah Resmi Persidanganrapat Pleno terbuka ke-6 DPR RI tangga 17 september , sebagaimana dikutip oleh Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 363.

[326] Risalah Resmi Persidanganrapat Pleno terbuka ke-6 DPR RI tangga 17 september , sebagaimana dikutip oleh Jazuni dalam *Legislasi Hukum Islam…,* hlm. 364.

[327] Risalah Resmi Persidanganrapat Pleno terbuka ke-6 DPR RI tangga 17 september , sebagaimana dikutip oleh Jazuni dalam *Legislasi Hukum Islam…,* hlm. 365.

[328] Risalah Resmi Persidanganrapat Pleno terbuka ke-7 DPR RI tangga 18 september 1973, sebagaimana dikutip oleh Jazuni dalam *Legislasi Hukum Islam…,* hlm. 365.

umumnya yang disampaikan H.M. Amin Iskandar, FPP menyatakan bahwa apa yang dinyatakannya:

Terdorong oleh hasrat yang menyala untuk menggambarkan perasaan dan kesadaran hukum dari sebagian besar masyarakat Indonesia. Mudah-mudahan saudara-saudara yang terhormat tidak bersikap seperti seseorang yang apabila mendengar kata-kata hukum Islam kemudian ia apriori tidak bersedia membahas masalah yang bertalian dengan ini. Sebaliknya, ia diam dalam seribu bahasa apabila ada orang yang memasukkan ketentuan-ketentuan keagamaan di luar Islam ke dalam sesuatu perundang-undangan. Bahkan tidak dimungkinkannya perceraian bersumber kepada hukum gereja.[329]

Sementara itu, perwakilan dari FPP yang lain, Ischak Moro menyatakan bahwa, sayang sekali Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan mengandung banyak hal yang tidak berkenan di hati rakyat dan bahkan bertentangan dengan rasa kesadaran hukum rakyat sehingga tidak mengherankan jika mendapat sorotan dari seluruh pelosok nusantara, karena RUU ini langsung mengatur tata kehidupan berkeluarga dalam hidup bermasyarakat.[330] Ischak Moro juga menyoroti masalah batasan usia berkawinan. Dalam hal ini ia menyatakan bahwa pembatasan usia perkawinan yang tinggi benar mungkin mengurangi pertambahan penduduk, karena kelahiran dari perkawinan yang resmi, tetapi tidak mustahil terjadi pertambahan kelahiran dari hubungan di luar perkawinan. Pandangan serupa

---

[329] Risalah Resmi Persidangan I rapat Pleno terbuka ke-7 DPR RI tangga 18 September 1973, sebagaimana dikutip oleh Jazuni dalam *Legislasi Hukum Islam…,* hlm.365-366.

[330] Risalah Resmi Persidangan I rapat Pleno terbuka ke-7 DPR RI tangga 18 September 1973, sebagaimana dikutip oleh Jazuni dalam *Legislasi Hukum Islam…,* hlm. 365-366.

juga disampaikan oleh wakil dari FPP yang lain, Ny. Amsyah Sjahroni[331].

Perwakilan FPP yang lain KH Ali Yafie, H.A. Balja Umar dan H.M. Amin Iskandar secara umum menyoroti pasal-pasal dalam RUU Perkawinan tersebut yang bertentangan dengan ketentuan hukum Islam.

Yusuf Hasyim, yang juga anggota DPR dari unsur NU menilai bahwa RUU itu tidak saja terang-terangan bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, tetapi itu dibuat untuk memusuhi Islam. Dia berargumentasi bahwa dengan RUU baru itu, golongan China, Eropa, dan Kristen akan mendapat perlindungan hukum dalam perkawinan, sementara umat Islam yang mayoritas dipaksa untuk keluar dari hukum Islam.[332] Para pengritik ini umumya mengharapkan agar hukum Islam diperhatikan dalam penyusunan RUU Perkawinan.

Gregorius Soegiarto, Ketua Fraksi Karya, menanggapi balik keinginan itu dengan mengatakan bahwa jika saja ajaran-ajaran agama masih dipegang, maka tidak akan ada kemajuan-kemajuan.[333] Pernyataan Gregorius tadi kontan semakin mendidihkan suasana. Bukannya meredam, pernyataan Gergoreus tadi justru semakin mengekskalasi protes dan sentimen keagamaan yang lebih besar. Yusuf Hasyim menuduh balik bahwa pernyataan ketua fraksi karya tadi merupakan ekspresi dari seorang komunis yang menjadi musuh agama.[334]

---

[331] Risalah Resmi Persidangan I rapat Pleno terbuka ke-7 DPR RI tangga 18 September 1973, sebagaimana dikutip oleh Jazuni dalam *Legislasi Hukum Islam…,* hlm. 367-368

[332] Yusuf Hasyim dalam *Abadi*, 20 Agustus 1973 sebagaimana dikutip Ahmad Gunaryo, *Pergulatan Politik…,* hlm.132.

[333] Lihat Umaidi Radi, *Strategi PPP 1973-1982: Suatu Studi tentang Kekuatan Politik Islam di Tingkat Nasional* (Jakarta: Integritas Press, 1984), hlm. 76.

[334] Yusuf Hasyim dalam *Abadi*, 20 Agustus 1973 sebagaimana dikutip Ahmad Gunaryo, *Pergulatan Politik…,* hlm. 133.

Dalam pada itu, hampir semua ulama dari berbagai daerah memberikan reaksinya, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama. K.H Bisri Samsuri menggagas sekaligus memprakarsai sebuah pertemuan Ulama se-Jawa Timur. Dalam musyawarah yang dilakukan di Denanyar, Jombang, pada 22 Agustus 1973 melahirkan sebuah kesepakatan untuk menyerukan kepada umat Islam agar tidak mengikuti atau mentaati RUU Perkawinan itu jika nantinya RUU itu tetap diundangkan. Musyawarah Ulama itu menghasilkan selain kritik juga usulan-usulan perubahan menyangkut bunyi pasal-pasal yang dianggap bertentangan dengan hukum Islam. Demikian pula persoalan sistematika RUU tak luput dari perhatian. Secara umum, ada tiga sikap yang dihasilkan dari ulama Jawa Timur, yaitu:

a. Segala persoalan yang dianggap PRINSIP dari sisi hukum Islam, tidak akan ada tawar-menawar. Tawar-menawar ini harus berhasil. Jika tidak, maka Fraksi Persatuan harus menyatakan untuk tidak menerima pengundangan RUU Perkawinan tersebut;

b. Terhadap hal-hal yang hanya memiliki pertalian dengan prinsip hukum Islam harus diupayakan semaksimal mungkin supaya dapat diadopsi ke dalam RUU Perkawinan tersebut, tanpa harus memboikotnya;

c. Terhadap bentuk maupun meteri yang tidak dianggap prinsipil dari sisi hukum Islam, agar diupayakan sebisa mungkin.[335]

Hasil musyawarah para ulama itu selanjutnya dilimpahkan kepada Pengurus Besar Nahdlatul Ulama agar secara kelembagaan menyatakan sikap hasil musyawarah itu. Tampaknya Syuriah juga mengambil sikap yang

---

[335] Lihat Amak F.Z., *Proses Undang-undang Perkawinan*, (Bandung: Al-Ma'arif. 1976). hIm. 36.

sama. Dalam rapat fraksi yang dihadiri oleh 90 anggotanya, fraksi Persatuan Pembangunan sepakat untuk mengadopsi hasil musyawarah ulama se-Jawa Timur itu sebagai sikap resmi Majlis Syuro Partai Persatuan Pembangunan dan menganggapnya sebagai pernyataan atau sikap politik partai.

Pimpinan Pusat (PP) Muhammadiyah mengirim surat nomor A-6/174/73 tentang RUU Perkawinan tanggal 30 Juli 1973 (29 Jumadil Akhir 1393 H.) yang ditujukan kepada Menteri Kehakimam. Dalam surat tersebut dinyatakan bahwa RUU Perkawinan bertentangan secara diametral dengan ajaran-ajaran Islam. Surat tersebut dilampiri dengan pasal-pasal RUU Perkawinan yang dianggap oleh Muhammadiyah tidak sesuai dengan ajaran Islam. Tujuh ketentuan RUU yang dipandang tidak sesuai dengan ajaran Islam adalah: (1) pencatatan perkawinan sebagai syarat sah perkawinan; (2) tidak ada pembatasan jumlah isteri dalam poligami (poligini); (3) batas usia perkawinan (21 tahun bagi pria dan 18 tahun bagi wanita); (4) tidak memasukan susuan (*radha`aṯ*) sebagai penghalang perkawinan; (5) perbedaan agama tidak menjadi penghalang perkawinan; (6) waktu tunggu bagi isteri yang dicerai suaminya; dan (7) dua kali cerai menjadi penghalang perkawinan.[336]

Pengurus Besar Persatuan Ummat Islam (PB-PUI) mengirim surat nomor B-215/PB-SEK/VI/73 yang ditujukan kepada Presiden RI ketika itu (H. Soeharto) tertanggal 18 Agustus 1973. Dalam surat tersebut dinyatakan bahwa dalam RUU Perkawinan yang disampaikan pemerintah kepada DPR terdapat hal-hal yang prinsipil bertentangan dengan aturan-aturan pernikahan bagi umat Islam. Hanya saja, PUI tidak menjelaskan pasal-pasal yang dinilai tidak sejalan dengan ajaran Islam. Melalui surat tersebut, PB-NU juga

[336] Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan…*

mengajukan permohonan agar Presiden meninjau kembali RUU Perkawinan yang telah diajukan ke DPR.[337]

Sebagian lainnya turun ke jalan, terutama dipelopori oleh generasi muda Islam. Puncaknya adalah pada tanggal 27 September 1973 ketika sekitar 500 pemuda muslim yang berstatus peninjau sidang DPR menghentikan jalannya persidangan ketika pemerintah, melalui Menteri Agama, Mukti Ali memberikan jawaban terhadap pandangan umum fraksi-fraksi di DPR.[338] Menanggapi pemandangan umum dari fraksi-fraksi di DPR di atas, Menteri Agama Mukti Ali menyatakan antara lain bahwa pemerintah tidak bermaksud membentuk Undang-Undang Perkawinan yang melanggar nilai, cita dan norma-norma agama, dan bahwa pemerintah tidak berpikir untuk memaksakan kehendak tanpa peluang bagi perbaikan dan penyempurnaan RUU yang diajukan DPR RI.[339]

Secara yuridis juga diajukan keberatan, karena RUU Perkawinan tersebut banyak merujuk kepada hukum perkawinan BW dan H.O.C.I yang sebenarnya hanya berlaku bagi golongan Eropa, orang Timur Asing dan orang Kristen. Dalam Pemandangan umum yang menjadi perdebatan karena:

1. RUU Perkawinan tidak sesuai dengan jiwa Pancasila;
2. RUU tersebut bertentangan dengan norma-norma kehidupan kero

[337] *Ibid*.
[338] Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam…*, hlm. 124.
[339] Risalah Resmi Persidangan I rapat Pleno terbuka ke-8 DPR RI tangga 27 September 1973, sebagaimana dikutip oleh Jazuni dalam *Legislasi Hukum Islam…,* hlm. 365-366

3. hanian atau ajaran agama yang dianut sebagian besar masyarakat Indonesia. Oleh karena itu bertentangan pula dengan jiwa dan semangat UUD 1945, khususnya pasal 29 ayat 2;

4. RUU tersebut tidak memiliki norma yuridis, norma sosiologis, maupun norma filosofis.[340]

Namun demikian, dari kalangan Islam sendiri ada pihak yang tidak sepakat dengan berbagai keberatan yang disampaikan oleh para tokoh, politisi, akademisi dan pemuda Islam. Hal ini semata karena kepentingan politik dan bukan karena perbedaan cara pandang terhadap hukum Islam.[341] Dari Fraksi Karya Pembangunan misalnya, dengan juru bicara Kudrotullah mempertahankan RUU tersebut. Fraksi ini menilai bahwa RUU tersebut merupakan suatu prestasi yang pantas dipuji sebagai usaha pemerintah dalam mengatasi kesatuan hukum masyarakat. Dalam Argumentasinya, Kudrotullah juga mengutip beberapa ayat Al-Qurân yang menjastifikasi pendapat fraksinya. FKP menyimpulkan bahwa RUU tersebut dapat diteruskan pembahasannya dan tidak sepakat dengan Fraksi Persatuan Pembangunan bahwa RUU tersebut bertentangan dengan UUD 1945 pasal 29 ayat 2.[342]

Menurut pemerintah, RUU tersebut akan tetap dipertahankan dan menolak keberatan FPP terhadap pasal-pasal yang bertentangan dengan ajaran Islam. Mukti Ali yang juga intelektual Islam ini juga mengutip banyak

---

[340] Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam…*, hlm. 125.

[341] Cara pandang yang berbeda dalam bidang pemikiran hukum Islam menurut M. Atho Mudzhar dibagi menjadi empat jenis, yakni kitab-kitab fiqh, keputusan-keputusan Pengadilan agama, peraturan Perundang-undangan di negeri-negeri muslim dan fatwa-fatwa ulama. Lihat M. Atho Mudzhar, *Pengaruh Faktor Sosial Budaya terhadap Produk* Pemikiran *Hukum Islam*, dalam Jurnal Mimbar Hukum No. 4 tahun II (Jakarta: AI-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1991), hlm. 21-30.

[342] Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam…*, hlm. 126.

ayat Al-Qurân untuk mendukung pendapatnya.[343]

Banyaknya penentangan ini cukup wajar, karena RUU tersebut terkesan menafikan unsur ilahiyah dalam hukum yang seharusnya dimasukkan apabila hukum tersebut akan diberlakukan untuk mengatur pola hidup umat Islam. Dalam masyarakat Islam, secara sosiologis akan menolak hukum yang bertentangan dengan dimensi ilahiyah. Perkawinan adalah suatu peristiwa yang dapat dilihat dari tiga sudut pandang sosial, hukum agama dan hukum negara. UU Perkawinan menyelaraskan perkawinan dari ketiga sudut pandang itu. Perkawinan secara sosial ialah perkawinan yang hanya sah secara sosial tetapi tidak sah menurut agama dan juga tidak sah menurut hukum negara.[344]

Banyaknya penentangan dan protes dari masyarakat akhirnya mengambil langkah kompromi demi memperlancar pambahasan RUU Perkawinan tersebut. Pada tanggal 6 Desember 1973 DPR RI membentuk panitia kerja yang beranggotakan sepuluh orang: berasal dari komisi III dan komisi IX; dan empat fraksi: fraksi ABRI, fraksi PDI, fraksi Persatuan Pembangunan, dan fraksi Karya Pembangunan.[345] Panitia ini bertugas membicarakan mendalam usulan-usulan amandemen bersama pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri Kehakiman dan Menteri Agama.[346]

Pemerintah tampaknya juga menyadari bahwa stabilitas negara sedang dipertaruhkan, dan bahwa RUU Perkawinan tanpa amandemen hanya akan menyebabkan ketidakstabilan politik dan sosial. Kepedulian yang sama

---

[343] *Ibid.*

[344] Salahuddin Wahid, Lagi, UU Perkawinan dan Intervensi Negara dalam **http://www.ppi-india.org/** (diakses 28 Mei 2008)

[345] *Ibid.*

[346] Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum* ....., hlm. 5.

juga ditunjukkan oleh ABRI. Dalam situasi itulah maka Jendral Soemitro, Daryatmo, dan Sudomo menemui dan melakukan lobi dengan para ulama Jawa Timur.[347] Pendekatan yang dilakukan Jendral Soemitro ini sekaligus menunjukkan adanya keterpecahan dan rivalitas di tubuh ABRI. RUU Perkawinan itu dibuat oleh orang-orang yang dekat dengan Ali Murtopo, seorang jendral Angkatan Darat, demikian dinyatakan Kacung Marijan. Sedangkan Ali Moertopo adalah orang yang sangat populer anti pelembagaan Islam dan penggagas pengkerdilan partai-partai Islam.*"Pengambilalihan"* atas persoalan ini tak pelak bagaikan tamparan memalukan bagi Ali Moertopo dan kawan-kawan.[348]

Lobi dengan Ulama dilakukan di Gedung Kartika Eka Paksi yang bertujuan pertama-tama untuk mendengarkan keberatan pihak Islam dan mencari titik temu itu, ternyata berkembang lebih jauh karena dalam lobi tersebut ternyata dilakukan upaya penyusunan draft UU Perkawinan yang baru. Pada kenyataannya, draft yang disusun oleh mereka inilah yang akhirnya disahkan menjadi Undang-undang. Dengan kemudian demikian, Golkar dan PDI ditinggalkan. Suryadinata sebagaiman dikutip oleh Feillard mengatakan:

"Rincian rancangan Undang-undang perkawinan Indonesia itu sudah diatur lewat lobi sebelum PDI sempat memberikan pendapatnya. Bahkan golkar juga tidak banyak mempunyai kesempatan bicara : dari 261 Wakil Rakyat, 205 menyatakan ketidakpuasan mereka ketika ditanya mengenai proses pengambilan keputusan terhadap Rancangan Undang-undang tersebut."

PPP sendiri melalui utusannya (Bisri Syamsuri sebagai Rais 'Am dan

---

[347] Andree Feillard, *NU vis-à-vis* (Yogyakarta: LKiS, 1999), hlm. 192-195.
[348] Ahmad Gunaryo, *Pergulatan Politik...,* hlm. 142.

Masykur sebagai Ketua Fraksi Partai Persatuan Pembangunan) datang menghadap Presiden Soeharto untuk menerangkan keberatan-keberatan PPP tentang rumusan RUU tersebut. Presiden sendiri menyatakan memahami bahwa peristiwa perkawinan tidaklah semata-mata perkara hukum tetapi juga ibadah. Dia meminta kepada semua pihak untuk bersabar menunggu perbaikan PPP sendiri merasa lega atas respons Presiden dan menyatakan siap mengikuti pembicaraan tingkat III pada 6 Desember 1973 yang semula akan diboikot.[349]

Lobi antara ABRI dan ulama itu menghasilkan beberapa kesepakatan, yaitu:

1. Hukum Islam sehubungan dengan perkawinan tidak akan dikurangi atau diubah.
2. Peran Peradilan Agama tidak akan dikurangi atau dirubah.
3. Pencatatan nikah sipil tidak akan menjadi sarat sahnya nikah; perkawinan yang dilakukan menurut ajaran agamanya dianggap mencukupi.
4. Pengaturan-pengaturan lain diperlukan untuk mencegah talak dan poligami yang semena-mena.[350]

Terasa sekali bahwa aliansi Presiden, ABRI, dan PPP sebagaimana digambarkan di atas telah mampu merontokkan upaya-upaya untuk memaksakan RUU Perkawinan menjadi Undang-undang. Karena itu segala perdebatan dan persoalan yang dibahas kemudian tinggal formalitas belaka.

[349] *Ibid.,* hlm 143.
[350] Jazuni dalam *Legislasi Hukum Islam…,* hlm. 372.

Dalam acara pemandangan umum yang digelar tanggal 17 dan 18 September 1973 terjadi perdebatan antar fraksi. Ny. Nelly Adam Malik, mewakili Fraksi Karya menilai bahwa RUU yang diusulkan pemerintah sudah memenuhi apa yang dicita-citakan oleh kaum ibu. Karena, menurutnya RUU tersebut melindungi wanita dari kesemena-menaan dan tindakan-tindakan yang tidak bertanggung jawab yang semuanya itu merugikan kaum wanita. Selanjutnya, dia juga menekankan perlu adanya suatu Undang-undang yang berlaku secara nasional dan berlaku untuk semua orang.[351] Sementara itu, Toebagus Hamzah, sebagai juru bicara Fraksi ABRI menekankan bahwa tidak perlu menekankan agar tidak terjadi pemaksaan prinsip monogami bagi penganut poligami, demikian pula sebaliknya. Dia juga menyatakan bahwa perkawinan tidak semata-mata lembaga sosial atau hukum, tetapi juga lembaga agama. Karena itu prinsip-prinsip agama juga harus diperhatikan. Sembari menyatakan penghargaannya kepada pemerintah yang telah menyusun draft RUU ini, Fraksi ABRI menilai bahwa RUU ini perlu beberapa penyempurnaan dan penjelasan terutama terhadap hal-hal yang menimbulkan multi interpretasi.[352] Fraksi Partai Demokrasi Indonesia yang diwakili oleh Pamoedji dalam sidang pemandangan umum ini, mendesak pemerintah, agar sebelum RUU Perkawinan disahkan, melakukan dialog dengan tokoh-tokoh agama, masyarakat dan golongan untuk mencari jalan keluar terbaik.

Lobi-lobi yang sifatnya teknis kebanyakan dilakukan bersamaan dengan waktu buka puasa di rumah Menteri Agama. Lobi yang dilakukan oleh berbagai fraksi itu dikritik oleh Amir Murtono sebagai tidak ada

---

[351] Risalah IX DPR, 14 A/16/1972/1973, *Suara Karya*, 17 September 1973 Sebagaimana dikutip Ahmad Gunaryo, *Pergulatan Politik…,* hlm. 144.

[352] (Risalah III DPR RI, 30 Agustus 1973, *Sinar Harapan*, 17 September 1973) sebagaimana dikutip oleh Ahmad Gunaryo, *Pergulatan Politik…,* hlm. 145.

gunanya meskipun tidak dilarang. Sebagai ketua DPC Golkar, dia memberikan catatan bahwa Menteri Agama boleh saja melakukan *lobbying* asal tidak memutuskan apa-apa dan tidak menggurui DPR. Kritik yang lebih keras datang dari Ketua DPP Partai Demokrasi Indonesia, Sunawar Sukowati, yang juga Menteri Kesra. Dia menilai bahwa serangkaian lobi yang dilakukan adalah wujud tindakan yang tidak demokratis.[353]

Sebagai langkah pemantapan, selanjutya Dewan Perwakilan Rakyat membuat sebuah Panitia Kerja (Panja) RUU Perkawinan. Panja yang merupakan hasil rapat gabungan Komisi III dan IX DPR itu bertugas untuk secara mendalam membicarakan soal amandemen RUU Perkawinan tersebut. Cara kerja yang ditempuh Panja RUU Perkawinan adalah: *pertama*, mengadakan rapat-rapat internal panitia untuk menjajagi pendirian masing-masing fraksi. Pendirian masing-masing fraksi didiskusikan sehingga diharapkan dapat dicapai kesepakatan. Kesepakatan yang telah dicapai akan dibawa dalam rapat kerja bersama dengan pemerintah; *kedua*, mengadakan rapat kerja dengan pemerintah dalam rapat yang terbuka untuk membicarakan hal-hal yang bersifat umum; dan *ketiga*, mengadakan rapat kerja dengan pemerintah dalam rapat tertutup untuk membicarakan rumusan-rumusan yang konkret dalam bentuk pasal-pasal.[354]

Munculnya penolakan ini pada dasarnya berawal dari diabaikannya nilai-nilai agama Islam yang merupakan sumber etika yang hidup dalam masyarakat. Nilai-nilai etis merupakan ciri dan pembentuk watak dari hukum yang berlaku di masyarakat. Keyakinan keagamaan yang merupakan sumber etika akan membantu mempertajam kesadaran hukum individual dalam

---

[353] Sunawar adalah salah seorang perancang Undang-undang Perkawinan itu (PEDOMAN, 8 Oktober 1973).

[354] Dirjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, *Sekitar Pembentukan Undang-undang Perkawinan Beserta Peraturan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Dirjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, t.th.), hlm. 192-192.

membedakan perbuatan/ peraturan yang adil dan tidak adil. Kaedah agama merupakan perintah yang berasal dari Tuhan diturunkan melalui para nabi untuk kepentingan umat-Nya. Kaidah agama mengatur relasi vertikal antara manusia dengan Tuhan, kalaupun dalam kaedah agama ada yang mengatur relasi horizontal, itu merupakan bagian dari menjalankan perintah Tuhan. Hukum positif merupakan peraturan yang dibuat oleh masyarakat ataupun badan yang berdaulat dengan tujuan untuk mewujudkan ketertiban dan kedamaian hidup. Hukum mangatur perilaku manusia yang bersfat lahiriah dalam kehidupan masyarakat. Kaidah agama dan kaidah hukum merupakan dua hal yang berbeda tetapi memiliki satu tujuan mulia yang sama yaitu meningkatkan mutu kehidupan manusia.[355]

Agar keyakinan keagamaan yang dianut oleh warga Negara dapat tercermin dalam tata hukum positif gagasan-gagasan dan nilai-nilai yang melandasinya diwacanakan secara rasional dan demokratis dengan menggunakan bahasa yang umum. Penggunaan bahasa yang dapat dengan mudah dipahami oleh semua pihak akan membuka jalan dialog guna menyamakan visi dan persepsi dari niali-nilai dasar yang diperjuangkannya. Penggunaan wacana ini diharapkan dapat mempengaruhi proses pembentukan produk hukum yang dihasilkan dan penerapannya. Dimensi religius diharapkan mewarnai dalam proses, produk maupun penerapan hukum di masyarakat. Lewat wacana ini diharapkan hadir tata hukum yang mencerminkan atau diwarnai keyakinan keagamaan yang dianut oleh warga masyarakat.[356]

Untuk memenuhi hal di atas, Panja meminta Menteri Agama (Mukti

---

[355] B. Wibowo Suliantoro "Dealektika Hukum dan Agama dalam Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia" dalam JUSTITIA ET PAX Jurnal Ilmu Hukum Vol 27, No. Juni 2007 diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 35-36.

[356] Arief Sidharta, dalam B. Wibowo Suliantoro "Dealektika Hukum …, hlm. 40-41.

Ali) untuk menguraikan soal-soal agama yang berhubungan dengan perkawinan. Maksud pertemuan itu adalah untuk mencari kemungkinan prinsip-prinsip universal agama yang dapat dimasukkan ke dalam Undang-undang Perkawinan yang akan disahkan sehingga menjadi Undang-undang yang religius tanpa mengorbankan satu agama terhadap yang lainnya. Dalam pertemuan itu, Menteri Agama, Mukti Ali –seorang ahli perbandingan agama, menjelaskan prinsip-prinsip perkawinan dari sudut pandang Hindu, Budha, Protestan, Katolik, serta Islam.[357]

Menteri Agama menguraikan arti pentingnya norma agama dimasukkan dalam Undang-undang Perkawinan yang akan disahkan itu.[358] Menteri Agama menguraikan norma-norma perkawinan tersebut dalam Al-Qurân dan al-Hadis yang berlaku bagi umat Islam.[359] Menteri Agama juga menguraikan dasar-dasar perkawinan dalam perspektif berbagai agama. Ia menjelaskan bahwa perkawinan dalam agama Hindu disebut *wiwaha* yang dianggap sebagai suatu perbuatan yang pada prinsipnya sakral. Perkawinan dalam Hindu hanya sah jika dilakukan menurut agama tersebut. Dalam agama Hindu orang harus mengawinkan anak perempuannya jika usianya sudah mencukupi untuk itu, meskipun ini tidak mutlak. Jika orang tua tidak mengawinkan putrinya yang sudah cukup usia, maka ia dianggap berdosa. Keterangan Menteri Agama didasarkan pada buku Max Muller jilid 25, *The Law Of Manuals,* yang diambil dari bab II, III, V, VIII, IX, dan XI yang

[357] Ahmad Gunaryo, *Pergulatan Politik…,* hlm. 147.

[358] Hukum yang baik adalah yang mengakomodasi sistem nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakat. Agama merupakan salah satu sistem nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakat sehingga nilai-nilai perlu dipertimbangkan dan diperhitungkan dalampembentukan hukum. Namun, persoalan menjadi pelik ketika masuk dalam kehidupan masyarkat majemuk yang di dalamnya terdapat beraneka ragam agama, etnis dan ras yang masing-masing pihak menghendaki sistem nilainya menjadi dasar hisup bersama. B. Wibowo Suliantoro "Dealektika Hukum .., hlm. 34.

[359] Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum .....,* hlm.5.

memang bab-bab tentang perkawinan. Perkawinan dalam agama Hindu adalah "untuk membebaskan arwah nenek moyang atau orang tuanya dari kawah neraka yang disebut *PUT*. Karena itu, anak yang dilahirkan dari keluarga disebut *PUTRA* yang artinya membebaskan arwah orang tua dari kawah PUT."[360]

Dalam agama Budha, menurut Menteri Agama, tidak ada aturan khusus menyangkut perkawinan. Tripitaka, yang merupakan kitab suci agama ini, selalu mengadopsi kebiasaan adat istiadat yang hidup dalam masyarakat, sehingga perkawinan dalam agama ini sangat fleksibel. Sedangkan dalam pandangan Menteri Agama, Kristen menyikapi masalah perkawinan secara doktriner. Dalam agama ini, orang kawin adalah suatu *pilihan* bukan kewajiban. Meskipun demikian dalam agama ini, perkawinan diartikan sebagai suatu gambaran dari bimbingan tuhan yang penuh ikatan cinta kasih yang pada gilirannya, dapat melahirkan hubungan cinta Kristus terhadap Gerejanya. Menurut Sosroatmojo dan Aulawi, menteri Agama juga menyetir perintah Tuhan dalam Kitab Perjanjian yang menyatakan *: "Dan Allah berfirman kepada mereka, Adam dan Eva, jadilah subur dan berlipat ganda dan penuhilah ini".* dalam hal perceraian, menurut Menteri Agama, baik menurut Katolik maupun Protestan memandang bahwa perceraian tidak diperbolehkan kecuali dalam keadaan tertentu.[361]

Sedangkan dalam Islam, pernikahan adalah sunnah Rasul. Dengan pernikahan ini, diperoleh keturunan yang sah menuju kehidupan yang bahagia. Soal cerai dan poligami dalam Islam, Menteri Agama menerangkan bahwa kedua hal itu boleh dilakukan sepanjang dalam keadaan darurat dan tak ada pilihan lain. Dalam keadaan normal, perbuatan itu sangat dibenci

---

[360] Ahmad Gunaryo, *Pergulatan Politik…,* hlm. 148.
[361] *Ibid.*.

Tuhan. Sehubungan RUU Perkawinan, selanjutnya, Menteri Agama mengajak para anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk “mereka-reka” pintu darurat tadi.[362]

Setelah mendengar uraian Menteri Agama yang panjang lebar tadi, terdapat kesadaran kolektif di antara anggota Panja DPR. Mereka sepakat bahwa peristiwa perkawinan bukanlah peristiwa sosial atau hukum, tapi juga agama. Mereka sepakat bahwa dalam kasus yang sedang dihadapi, prinsip-prinsip, ajaran, atau hukum agama yang dapat diterima secara umum harus dimasukkan kedalam RUU Perkawinan. Akhirnya disepakati bahwa RUU Perkawinan yang diajukan oleh Depertemen Kehakiman (pemerintah) harus dikonsultasikan terlebih dahulu dengan tokoh-tokoh agama dan masyarakat dan harus mengalami sejumlah perubahan mendasar. Beberapa perubahan akhirnya disepakati. Beberapa perubahan itu misalnya jumlah pasal yang semula 73 dalam RUU menjadi 67 pasal, dan ditambah dengan sejumlah perubahan redaksional pasal-pasal. Dalam laporan Panitia Kerja RUU perkawinan pada tanggal 22 Desember 1973 yang disampaikan oleh ketuanya, Djamal Ali, Panitia Kerja telah berhasil menyepakati dua pasal, yaitu pasal 1 dan 2. Rumusan pasal 1 yang disepakati oleh panitia adalah:[363]

“Perkawinan ialah ikatan lahir dan bathin antara seorang pria dan wanita sebagai suami isteri, dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Sedangkan rumusan pasal 2 yang disepakati oleh Panitia Kerja adalah:

“ Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing

[362] *Ibid.*, hlm. 149.
[363] Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan…*

agamanya dan kepercayaannya itu. Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Dalam laporan panitia kerja Rancangan Undang-Undang Perkawinan disampaikan oleh Djamal Ali, Ketua Panja, dinyatakan bahwa pasal-pasal yang kontroversial telah dihilangkan dari Rancangan Undang-Undang Perkawinan antara lain pasal 11 ayat (1) tentang asas parental, pasal 11 yat (2) tentang perbedaan agama dan kepercayaan yang tidak menjadi penghalang perkawinan, pasal 13 tentang pertunangan, dan pasal 62 tentang pengangkatan anak.[364] Lebih jelasnya, berikut ini tabel perubahan RUU Perkawinan yang telah disepakati.

Tabel 3

Perubahan-perubahan Bab antara RUU Perkawinan dan Undang-Undang Perkawinan.

RUUP		**UUP**	
BAB	**TENTANG**	**BAB**	**TENTANG**
I	Dasar Perkawinan	I	Dasar Perkawinan
II	Syarat-syarat Perkawinan	II	Syarat-syarat Perkawinan
III	Pertunangan	III	Pencegahan Perkawinan

[364] Risalah Resmi Persidangan II rapat Pleno terbuka ke-14 DPR RI tangga 22 Desember 1973, sebagaimana dikutip oleh Jazuni dalam *Legislasi Hukum Islam…,* hlm. 371.

IV	Tata cara Perkawinan	IV	Batalnya Perkawinan
V	Batalnya Perkawinan	V	Perjanjian Perkawinan
VI	Perjanjian Perkawinan	VI	Hak dan Kewajiban Suami Isteri
VII	Hak dan Kewajiban Suami Istri	VII	Harta Benda dalam Perkawinan
VIII	Harta Benda dalam Perkawinan	VIII	Putusnya Perkawinan dan Akibatnya
IX	Putusnya Perkawinan dan Akibatnya	IX	Kedudukan Anak
X	Kedudukan Anak	X	Hak Dan Kewajiban Antara Anak dan Orangtua
XI	Hak dan Kewajiban antara Anak dan Orang tua	XI	Perwalian
XII	Perwalian	XII	Ketentuan-ketentuan Lain
XIII	Ketentuan-ketentuan lain	XIII	Ketentuan Peralihan
XIV	Ketentuan Peralihan	XIV	Ketentuan Penutup
XV	Keterangan Penutup		

Dengan adanya kesepakatan perubahan-perubahan di atas, akhirnya semua fraksi menyetujui Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang telah direvisi tersebut. FPP dalam pendapat akhirnya yang disampaikan KH Ali Yafie menyatakan: FPP menerima Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang telah mengalami perubahan dan penyempurnaan untuk dijadikan Undang-Undang, karena alasan penolakan FPP terhadap RUUPP sebagaimana disampaikan dalam pemandangan umum telah tidak ada lagi. Tanggapan pemerintah atas diterimanya RUUP untuk disahkan menjadi Undang-Undang disampaikan oleh Menteri Kehakiman Oemar Senoadji, dengan Surat Keputusan No. 5 DPR-RI/II/73-74 tanggal 22 Desember 1973 memutuskan menyetujui RUUP untuk disahkan menjadi Undang-Undang yang kemudian secara resmi diundangkan dan disahkan 2 januari 1974, LN 1974 Nomor 1. Dengan berlakunya undang-undang ini maka berakhirlah keaneka-ragaman hukum perkawinan yang dahulu pernah berlaku bagi berbagai golongan warga negara dan berbagai daerah. Sebagaimana diketahui proses pembentukan Undang-undang Perkawinan di Indonesia mengundang perhatian yang sangat besar dari seluruh lapisan masyarakat Indonesia.[365]

Setelah resmi diundangkan, Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan menjadi Undang-Undang Nasional. Sebelum lahir undang-undang ini, berlaku beraneka ragam Undang-undang yang berlaku bagi masyarakat yang mengakui hukum itu, sebagaimana dijelaskan pada bab terdahulu. UUP No. 1 Tahun 1974 ini dapat melingkupi seluruh warga negara tanpa menghilangkan identitas khas masing-masing golongan

[365] Taufiqurrohman, *Proses Pembentukan Undang-Undang…*

masyarakat.[366]

UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan adalah Undang-Undang Perkawinan nasional. Tidak benar apabila undang-undang ini dikatakan tidak deokratis, diskriminatif atau sektarian. Sebab, perkawinan merupakan peristiwa sakral dan berdasarkan agama. Oleh karena itu seorang akan menikah berdasarkan tatacara yang ditetapkan menurut agamanya masing-masing. Dan undang-undang ini mengatur yang demikian.[367] Masalah ini sering dijadikan acuan untuk menuduh undang-undang ini melanggar hak asasi manusia. Jika setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum, mengapa orang yang berbeda agama tidak boleh melakukan perkawinan? Sepintas lalu, pikiran demikian ada benarnya. Namun dilihat dari segi kemaslahatan, perkawinan sebaiknya dilakukan di antara orang yang satu agama. Politik hukum pemberlakuan "hukum Islam bagi pemeluk-pemeluknya" dibuktikan dengan pasal 2 dan 63 UUP No. 1 tahun 1974.[368]

Harus diakui bahwa tidak semua kalangan mau menerima pemberlakuan Undang-Undang No. 1 tahun 1974 ini, karena ada juga kalangan yang menolaknya. Namun, suara penolakan ini lama kelamaan tidak terdengar. Hilangnya suara penolakan ini bisa jadi disebabkan beberapa hal, *petama,* Undang-undang perkawinan ini dianggap tidak berkaitan dengan fikih dalam arti bahwa fikih menurut arti yang ada harus dianggap sebagai kewajiban agama sedangkan menjalankan undang-undang dianggap sebagai kewajiban negara. Hal ini berarti keduanya dijalankan

[366] Poerwoto S. Gandasoebrata, Pembangunan Hukum Islam dalam Persoektif Hukum Nasional, dalam Amrullah Ahmad *et.al. "Prospek Hukum Islam ....,*hlm. 363.

[367] *Ibid.,* hlm. 250-251.

[368] Ismail Sunny, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", dalam Amrullah Ahmad *et.al. "Prospek Hukum Islam...,* hlm. 136.

dalam waktu yang sama. *Kedua*, undang-undang perkawinan ini sebagai aturan perkawinan umat Islam yang wajib dipatuhi sebagai kewajiban agama, materinya diterima dengan rasa dan pertimbangan yang berat. *Ketiga*, Undang-Undang perkawinan ini sudah diterima sebagai tata aturan perkawinan yang baru dan dijalankan secara patuh sebagaimana menjalankan fikih.[369] Menurut Hazairin Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan hasil ijtihad.[370] Sebagai hasil ijtihad, maka ia menjadi sumber hukum ketiga.[371]

Sekalipun telah berlaku hukum perkawinan nasional, eksistensi hukum perkawinan Islam masih diakui. Dasar hukumnya adalah :

a. Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUP yang menyatakan *"Perkawinan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu*. Hal-hal yang belum diatur dan tidak bertentangan dengan UUP tetap berlaku menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya.

b. Ketentuan Pasal 66 UUP: bahwa yang tidak berlaku bukanlah peraturan secara *keseluruhan*, melainkan hanyalah hal-hal yang mengatur tentang perkawinan *sejauh telah diatur* dalam UUP ini.

Di antara produk undang-undang dan peraturan yang bernuansa hukum Islam, umumnya memiliki tiga bentuk: *Pertama*, hukum Islam yang secara formil maupun material menggunakan corak dan pendekatan

---

[369] Amir Syarifuddin, *Meretas Kebekuan Ijtihad: Isu-isu Penting Hukum Islam Kontempore di Indonesia* (Jakarta: Ciputat Press, 2002), hlm. 85-86.

[370] Lihat sambutan Hazairin dalam buku Sayuti Thalib " Hukum Kekuluargaan Indonesia cet.ke-4 hlm. Ix.

[371] M. Tahir Azhary, *Bunga Rampai Hukum Islam* (Jakarta: IND-HILL-CO, 2003), hlm. 169.

keislaman; *Kedua,* hukum Islam dalam proses pengundangannya diwujudkan sebagai sumber-sumber materi muatan hukum, di mana asas-asas dan prinsipnya menjiwai setiap Produk peraturan dan perundang-undangan; *Ketiga*, hukum Islam yang secara formil dan material ditransformasikan secara *persuasive source* dan *authority source*. Sampai saat ini, kedudukan hukum Islam dalam sistem hukum di Indonesia semakin memperoleh pengakuan yuridis. Pengakuan berlakunya hukum Islam dalam bentuk peraturan dan perundang-undangan yang berimplikasi kepada adanya pranata-pranata sosial, budaya, politik dan hukum. Salah satunya adalah diundangkannya Hukum Perkawinan No. 1/1974.[372]

Berlakunya hukum Islam di Indonesia telah mendapat tempat konstitusional yang berdasar pada tiga alasan, yaitu: *Pertama*, alasan filosofis, ajaran Islam rnerupakan pandangan hidup, cita moral dan cita hukum mayoritas muslim di Indonesia, dan ini mempunyai peran penting bagi terciptanya norma fundamental negara Pancasila); *Kedua*, alasan Sosiologis. Perkembangan sejarah masyarakat Islam Indonesia menunjukan bahwa cita hukum dan kesadaran hukum bersendikan ajaran Islam memiliki tingkat aktualitas yang berkesinambungan; dan *Ketiga*, alasan Yuridis yang tertuang dalam pasal 24, 25 dan 29 UUD 1945 memberi tempat bagi keberlakuan hukum Islam secara yuridis formal.[373]

Bila hukum Islam akan dituangkan dalam hukum negara, menurut Jimly, ada dua model. *Pertama*, lewat pembentukan peraturan tertentu yang

---

[372] Didi Kusnadi, “Hukum Islam di Indonesia: Tradisi, Pemikiran Politik Hukum dan Produk Hukum” dalm **www.badilag.net** (diakses 6 Juli 2008).

[373] Lihat Abdul Ghani Abdullah, ‚Peradilan Agama Pasca UU No.7/1989 dan Perkembangan Studi Hukum Islam di Indonesia‛ dalam *Mimbar* Hukum No. 1 tahun V (Jakarta: al-Hikmah & Ditbinpera Islam Depag RI, 4 , hIm. 94 106.

berlaku khusus bagi umat Islam. Misalnya Undang-Undang (UU) Nomor 7/1989 tentang Peradilan Agama dan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1/1991 tentang Kompilasi Hukum Islam. *Kedua*, menjadikan syariat Islam sebagai sumber bagi penyusunan hukum nasional. Misalnya, diadopsinya pengaturan wakaf dalam UU 5/1960 tentang Pokok-pokok Agraria. Juga diserapnya otoritas agama untuk mengesahkan perkawinan dalam UU 1/1974 tentang Perkawinan. Penuangan itu bisa lewat peraturan berskala nasional, bisa daerah.[374]

Ismail Sunny, mengilustrasikan politik hukum sebagai suatu proses penerimaan hukum Islam digambarkan kedudukannya menjadi dua periode yakni *pertama*, periode *persuasive source* di mana setiap orang Islam diyakini mau menerima keberlakuan hukum Islam itu; dan *kedua*, periode *authority source* di mana setiap orang Islam menyakini bahwa hukum Islam memiliki kekuatan yang harus dilaksanakan. Dengan kata lain, hukum Islam dapat berlaku secara yuridis formal apabila dikodifikasikan dalam perundang-undangan nasional.[375]

Hukum dibuat dengan merespon kebutuhan-kebutuhan sosial dan berdasarkan refleksi mendalam dan cerdas terhadap fakta sosial. Maka kemudian sifat responsif dapat diartikan sebagai hukum yang dapat melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang ditemukan oleh sosiologi hukum, kebutuhan dan kepentingan di sini bukannya dari perspektif pejabat legislator ataupun penguasa, namun milik masyarakat.

---

[374] Meraba Model Kodifikasi Hukum Agamahttp://www.gatra.com/2007-12-21/versi_cetak.php?id=110507**http://www.ppi-india.org/** (diakses 28 Mei 2008).

[375] Lihat Isma'il Sunny, *Tradisi dan Inovasi Keislamart di IndonesIa dalam Bidang Hukum Islam*, dikutip dari Bunga Rampai Peradilan Islam di Indonesia, Jilid I (Bandung: Ulul Albab Press, 1997), hlm. 40-43.

Upaya pembentukan undang-undang sebagai norma positif umum untuk masyarakat telah banyak dilakukan, namun yang menjadi masalah adalah bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang merupakan kesatuan kelompok masyarakat, seringkali dibuat undang-undang atau, aturan-aturan yang tidak sesuai dengan norma sosial dari perasaan masyarakat, maka aturan seperti itu tidak akan didukung oleh desakan sosial.[376] Aturan atau undang-undang semacam itu akan gagal untuk dapat dipenuhi. Norma sosial merupakan hasil dari kehidupan masyarakat dan merupakan bagian dari kehidupan masyarakat. la tumbuh dan dapat menentukan batas-batas dari perilaku manusia, individu dilahirkan dalam masyarakat dan disosialisasikan untuk menerima norma-norma ini, kemudian individu tersebut berupaya untuk menginternalisasikan norma-norma tersebut menjadi standar tingkah laku yang benar dan yang salah, bukan karena rasa takut untuk merugikan sesamanya jika melanggar tetapi juga dengan melalui perasaan bersalah bila melanggar norma tersebut, inilah yang kemudian menjadi desakan sosial. Rasa bersalah bukan lagi karena adanya peraturan dan mengganggu hak orang lain, namun lebih dari itu kesadaran akan melaksanakan norma hukum adalah kesadaran murni tanpa ada intervensi maupun paksaan dan institusi manapun dan apapun.

D. Undang-Undang No. 1 /1974 dalam Tinjauan Politik Hukum Nasional

Politik hukum Indonesia pada masa Orde Baru seperti termaktub dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) yaitu Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sejak 1973, 1978, 1983, 1988 dan 1993. Kurun waktu 1973-1988 pengembangan hukum nasional diarahkan bagi kodifikasi dan unifikasi hukum sesuai kepentingan masyarakat. Bentuk

[376] David Berry, *Pokok-Pokok Pikiran dalam Sosiologi,* ctk. Keempat, (Jakarta: Rajawali Press, 2003), hlm. 50.

hukum tertulis tertentu dikodifikasikan dan diunifikasikan, terutama hukum yang bersifat netral yang berfungsi bagi rekayasa sosial. Demikian halnya bagi orang Islam, unifikasi hukum Islam memperoleh pengakuan dalam sistem hukum nasional.[377]

Paradigma pembangunan hukum rezim Orde Baru cenderung memperkecil partisipasi kelompok-kelompok dalam masyarakat. Jika pun ada unsur masyarakat yang terlibut itu lebih banyak dilatarbelakangi politik tertentu, misalnya, untuk mengantisipasi agar tidak berkembang protes-protes terhadap kebijakan pemerintah, atau karena sudah terdesak oleh protes-protes dan reaksi keras masyarakat. Maka dalam konteks ini produk hukum pada tahap penyusunan lebih bersifat ortodok dan dalam konfigurasi politik yang otoriter, karena partisipasi masyarakat sangat minim, yang menguasai dan dominan adalah penguasa.[378]

Hal ini disebabkan dalam politik hukum Orde Baru, eksekutif (terutama lembaga kepresidenan) mempunyai wewenang terhadap hukum. Presiden memegang kekuasaan tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.[379] Presiden oleh UUD 1945 diberi kekuasaan untuk membuat Undang-Undang bersama DPR (atas persetujuan DPR). Di samping itu, kecenderungan untuk memberikan peranan kepada pemerintah, terutama birokrat dan teknokrat dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan-

---

[377] Lihat Teuku Mohammad Radhie, Politik dan Pembaharuan Hukum‘, dalam *Prisma* No. 6 tahun II (Jakarta: LP3ES, 1973), hlm. 4; M. Yahya Harahap, ‘Informasi Materi Kompilasi Hukum Islam: Memposisikan Abetraksi Hukum Islam‘ dalam *Mimbar Hukum,* No. 5 Tahun II, Jakarta: Al-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1992), hlm. 17.

[378] Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam.....,* hlm. 144. Lihat juga Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Kebijaksanaan dan Strategi Pembangunan Hukum Indonesia: sebuah Tinjauan Kritis Politik Pembinaan Hukum Nasional* dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin (editor), *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional* (Jakarta: CV Rajawali, 1986), hlm. 159.

[379] Lihat penjelasan UUD 1945 pada bagian system pemerintahan Negara point IV.

keputusan politik. Oleh sebab itu, tidak salah pula kebijakan politik seperti ini menjadikan diri rezim Orde Baru sebagai rezim otoriter birokratis.[380]

Rezim Orde Baru memposisikan golongan militer dan birokrat sebagai penopang utama kekuasaan politik negara. Selanjutnyan proses politik telah pula menempatkan kelompok-kelompok sosial di luar sektor negara berada dalam posisi yang kurang menentukan baik dalam arti politik dan ekonomi.[381]

Golongan militer dan birokrat merupakan kelompok sosial yang terorganisasi secara rapi dan mempunyai visi dan ideologi yang relatif homogen, yaitu *ideologi persatuan nasional.* Ideologi persatuan nasional ini memberikan legitimasi yang penting bagi golongan naiknya militer dan birokrat ke panggung kekuasaan politik.[382]

Sementara itu, kelompok sosial di luar sektor negara umumnya kelompok sosial yang kurang terorganisasi secara rapi dan secara ideologis mereka tercerai-berai. Mereka terdiri atas kaum intelektual, mahasiswa, pedagang menengah,kelompok profesi, pemimpin agama dan tokoh partai politik. Mereka merupakan kelompok menengah yang tidak mempunyai akses langsung ke pusat kekuasaan.[383]

Dalam bentuk artikulasi ideologi formal mereka adalah kelompok yang paling vokal dalam menuntut tegaknya otonomi hukum, peranan yang lebih besar bagi lembaga peradilan, partisipasi masyarakat luas dalam menentukan arah perkembangan hukum, yang kesemuanya itu dianggap

---

[380] Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam.....,* hlm. 144.
[381] Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Kebijaksanaan dan Strategi ...*, hlm. 157.
[382] *Ibid.,* 158.
[383] *Ibid.*

penting bagi pelaksanaan keadilan sosial dalam masyarakat. Namun demikian, sehebat dan sekeras apa pun ide dan suara pembaruan kelompok menengah kedudukan politik dan ekonominya sangat lemah, sehingga mereka hanya menempatkan dirinya sebagai elit pinggiran yang kurang banyak menentukan arah perkembangan hukum nasional. Konfigurasi politik ini berpengaruh pada produk hukum yang dihasilkannya, termasuk Undang-Undang No. Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pengaruh ini meliputi strategi pembentukan, materi hukum, implementasi dan fungsinya.

1. **Perspektif strategi pembentukan undang-undang**

Melihat realitas historis politik hukum Orde Baru, Undang-undang perkawinan lahir pada masa politik yang otoriter dan dalam suasana yang antagonistik antara pemerintah Orde Baru dengan kalangan Islam. Maka wajarlah apabila Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang diajukan pemerintah kepada DPR banyak yang tidak sesuai dan bahkan bertentangan dengan ajaran Islam, sehingga menimbulkan reaksi yang keras di masyarakat. Bahkan muncul anggapan bahwa RUU tersebut disusun dalam rangka mengkristenkan Indonesia. Di lembaga legislatif, PPP adalah Fraksi yang paling keras menentang RUU tersebut karena bertentangan dengan ajaran Islam. Kamal Hasan Menggambarkan bahwa semua ulama, baik dari kalangan tradisionalis maupun modernis dari Aceh sampai Jawa Timur menolak RUU tersebut.[384]

Memang, sepanjang sejarah Indonesia, wacana UU Perkawinan setidaknya selalu melibatkan tiga pihak / kepentingan, yakni kepentingan agama, negara dan perempuan. Dalam wacana dikotomi publik-privat, perbincangan seputar perkawinan cenderung dianggap sebagai wilayah

[384] Kamal Hasan, *Modernisasi Indonesia…,* hlm. 190.

privat. Pengaturan perkawinan tidak dapat dilepaskan dari wacana keluarga. Dalam konteks inilah baik agama sebagai sebuah institusi maupun negara memiliki kepentingan untuk mengadakan pengaturan. Agama sebagai sebuah institusi memiliki kepentingan yang signifikan atas keluarga, sebab keluarga sebagai satuan kelompok sosial terkecil memiliki peran penting dalam melakukan sosialisasi nilai-nilai yang ada dalam agama. Sementara itu negara, sebagai institusi modern pun tak bisa mengabaikan keluarga dalam mengatur dan menciptakan tertib warganya. Meskipun kepentingan negara ini tidak selalu sama dari pemerintahan satu ke pemerintahan yang lain.

Pemerintah menggunakan pengaturan perkawinan sebagai salah satu sarana pendukung strategi pembangunan, meskipun harus berkompromi dengan kepentingan kelompok dominan Islam. Pada saat yang sama kelompok Islam itu juga melihat pengaturan perkawinan ini sebagai kesempatan untuk menegakkan dan memperluas penerapan ajaran agama dalam kehidupan bernegara. Ini dilakukan karena sejak zaman kolonial, kepentingan Islam untuk mempengaruhi kehidupan kenegaraan selalu dikalahkan oleh prinsip penataan negara modern. Rumusan RUU Perkawinan dari pemerintah sangat dipengaruhi model *civil marriage*.

Berkat perjuangan FPP yang minoritas dipimpin oleh KH Bisri Syamsuri dengan juru-bicara diantaranya Ny. Asmah Syahruni -keduanya tokoh NU- maka ketentuan syari'at Islam berhasil dimasukkan ke dalam UU itu. Hal itu menandai mulainya bentuk negara Pancasila yang berketuhanan. Dalam hal ini kita tidak boleh melupakan peranan Soeharto -seburuk apapun pandangan kita terhadapnya saat ini- yang memerintahkan FABRI untuk membantu FPP sehingga tersusunlah UU Perkawinan seperti yang kita kenal dan kita pergunakan sekarang. Peranan

Soeharto dalam masalah UU Perkawinan ini juga menunjukkan visi dan sikap kenegarawanannya yang menonjol. Kita mengakui adanya ekses seperti yang dikemukakan Amsar (kalangan Kong Hu Chu yang dilanggar hak agama dan status pernikahannya.[385]

Dari perspektif pembentukan hukum, Undang-Undang No. 1 tauhn 1974 secara historis dan faktual berbeda dengan Undang-Undang No. 14 tahun 1970 tentang kekuasaan kehakiman. Undang-Undang No. 14 tahun 1970 dapat disebut responsif, karena aspirasi seluruh masyarakat tertampung dan cenderung akomodatif terhadap kebutuhan dalam bidang peradilan. Dari segi implementasi perundangannya bersifat regulatif, karena lebih banyak mengatur etika peradilan, prosedural dan praktis operasional. Sementara itu pihak pemerintah mendominasi peranan penyusunan Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan tersebut. Dan dapat dikatakan dari unsur masyarakat yang berkompeten tidak dilibatkan. Para penyusun rancangan dari kelompok nasionalis sekuler yang berpendidikan Barat. Secara politis, ketika itu Orde Baru membangun suatu hukum yang bisa mengayomi seluruh masyarakat. Namun sebenarnya tindakan ini jelas berlawanan dengan prinsip Undang-Undang Dasar 1945 yang menghormati keyakinan Agama. Konfigurasi politik undang-undang No. 1 tahun 1974 dapat diidentifikasi sebagai konfigurasi politik yang otoriter, di mana negara berperan dan berinisiatif semua kebijakan. Konfigurasi ini ditandai upaya untuk melaksanakan peraturan yang dikehendaki oleh pemerintah.[386]

Kondisi obyektif dari sempitnya peranan dan partisipasi masyarakat dalam berpartisipasi menyusun suatu kebijakan, menguatkan konfigurasi

---

[385] Salahuddin Wahid, *Negara Demokrasi tidak Mesti Negara Sekuler*, **www.kmnu.org** (diakses pada 28 Mei 2008).

[386] Abdul Halim, *Peradilan Agama ...,* hlm. 142.

politik Orde Baru secara umum cenderung non-demokratis. Dalam *frame* rezim Soeharto, Peradilan Agama dan hukum Islam umumnya diletakkan dalam menstream yang tidak jelas. Satu sisi ingin lepas dari pengaruh politik hukum kolonial yang menjadikan Peradilan Agama sebagai quasi, namun usaha untuk mengangkat prestasi Peradilan Agama tetap saja lamban. Ini adalah suatu yang ironis. Padahal pada waktu yang bersamaan menyebut dirinya sebagai pemerintahan yang meletakkan agama tidak terpisah dari negara (bukan sekuler). Ambivalensi rezim Soeharto juga terlihat juga saat-saat perwujudan perundang-undangan yang berkaitan dengan Peradilan Agama dan hukum Islam. Pada tataran politis, Orde Baru dapat dikelompokkan sebagai penguasa yang otoriter dan cenderung legal policynya menjadi konservatif.[387]

Dengan sendirinya pula produk hukum, termasuk dalam memposisikan hukum Islam dan lembaga Peradilan Agama tidak responsif bagi kebutuhan umat Islam. Dalam kategori ini dapat diidentifikasi bahwa politik hukum Orde Baru dalam konteks proses undag-undang No. 1 tahun 1974 bersifat otoriter konservatif.[388] Sikap politik rezim Orde baru yang bersifat otoriter dan produk kebijakan yang konservatif, terkait dengan pengaruh dari hubungan antara umat Islam dan negara pada masa itu berada dalam hubungan yang antagonistik.[389]

Di masa-masa awal rezim Soeharto ada kecurigaan rezim ini terhadap umat Islam, kalangan Angkatan Darat sering memberikan labelisasi sebagai kekuatan ekstrem kanan dan sempalan yang selalu mengancam Pancasila. Pihak penguasa juga sering mengabaikan etika-etika agama

[387]*Ibid.,* hlm. 144-145.

[388] Abdul Halim, *Peradilan Agama …*, hlm. hlm. 144-145.

[389] Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru,* sebagaimana di kutip Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam…..,* hlm. 143.

dengan membuat kebijakan yang secara terang-terangan berlawanan dengan ajaran Islam. Seperti RUU Perkawinan, masalah perjudian, isu jilbab, Sumbangan Dana Sosial Berhadiah (SDSB) Porkas, serta berbagai isu yang mempunyai sensitivitas yang tinggi untuk memicu konflik. Sementara umat Islam pada saat itu besikap reaktif-konfrontatif dalam bertindak dan mempunyai pola pemahaman agama legalistik formal.[390]

Politik Hukum Orde Baru memperlakukan Hukum Islam bagi para pemeluknya. Pemerintah Orde Baru secara yuris menyatakan hal ini dalam pasal 2 UU No. Tahun 1974. Selain itu, dalam pasal 63 Undang-Undang ini mengundangkan bahwa yang dimaksud dengan Peradilan Agama dalam Undang-Undang ini adalah Pengadilan Agama bagi mereka yang beragama Islam dan Pengadilan Umum bagi lainnya.[391] Lahirnya Undang-undang No. tahun 1974 ini menurut Mahdi sebagaimana dikutip oleh Ahmad Rofiq telah sampailah ajal teori *receptie*. Mahdi mengutip pasal 2 yang menyatakan bahwa "Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut ketentuan hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu". Dengan demikian, hukum agama Islam menjadi sumber hukum yang langsung tanpa harus melalui hukum adat dalam menilai apakah suatu perkawinan sah atau tidak. Jadi secara yuridis formal, hukum Islam dalam perkawinan dan segala akibat hukum yang diakibatkannya telah berlaku.[392]

Juhaya S Praja juga berpendapat hampir sama dengan Mahdi di atas. Menurutnya pemberlakuan Undang-Undang No 1 tahun 1974 merupakan indikasi bahwa politik hukum negara Republik Indonesia suatu bentuk pengakuan terhadap hukum Islam. Selain pengakuan sebagaimana

[390] Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam…..,* hlm. 143.

[391] Lihat Ismail Suny, *Hukum Islam dalam Hukum Nasional* (Jakarta: Universitas Muhammadiyah Jakarta, 1987).

[392] Ahmad Rofiq, *Hukum Islam …,* hlm. 23-24.

disebutkan pada pasal 2 di atas, pasal 63 juga menyebutkan bahwa yang dimaksud pengadilan dalam Undang-undang itu ialah Pengadilan Agama bagi mereka yang beragama Islam dan Pengadilan Umum bagi mereka yang beragama lainnya.[393]

Sesungguhnya sejak tahun 1970 dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman usaha menempatkan hukum Islam sebagai subsistem hukum nasional telah dilakukan. Pada tahun 1974 melalui Undang-undang Perkawinan, sebagian upaya tersebut mulai tampak. Kendati Keputusan Pengadilan Agama harus dikukuhkan oleh Pengadilan Negeri. Pada tahun 1989, setelah melalui usaha dan perjuangan panjang, akhirnya lahir undang-undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Meski di dalamnya lebih banyak memuat hal-hal teknis dan beracara di Pengadilan Agama, di dalamnya telah mengisyaratkan bahwa hukum Islam telah diterima dan diberlakukan bagi umat Islam.[394]

Hasil konkret dari pembanguan hukum yang didominasi penguasa adalah terbentuknya produk hukum yang menjamin dan mengabsahkan:

1. Pranata politik dan hukum yang kurang memberikan kesempatan bagi partisipasi masyarakat luas untuk turut serta mempengaruhi proses pengambilan keputusan politik penting, terutama berkenaan dengan alokasi sumber daya.

2. Pranata politik dan keamanan yang memperkuat dan memperbesar peranan eksekutif di bidang pengelolaan sektor politik.

---

[393] Juhaya S Praja dalam pengantar Rachmat Jatnika et.al., *Hukum Islam di Indonesia: Perkembangan dan Pembentukan* (Bandung: PT Rosdakarya, 1991), hlm. Xii.

[394] Ahmad Rofiq, *Hukum Islam ….,* hlm. 24.

3. Pranata ekonomi yang kurang memberikan kesempatan bagi partisipasi golongan ekonomi lemah dan kaum miskin.[395]

Selanjutnya, strategi pembangunan hukum pada era Orde Baru memberikan sifat-sifat yang khas pada produk hukum yang dihasilkan, yaitu, *pertama*, produk hukum yang dihasilkan melalui kerangka strategis pembangunan hukum ortodok itu bersifat kaku dan kurang terbuka bagi perubahan, dan dengan demikian hukum menjadi kurang tanggap terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat; *kedua*, produk hukum yang dihasilkan juga cenderung bersifat opresif, karena secara sepihak merefleksikan persepsi sosial para pengambil kebijakan.[396]

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Udang-undang No. 1 tahun 1974 lahir dalam kondisi politik yang tidak demokratis dan otoriter. Undang-undang ini lahir pada saat konfigurasi produk hukum rezim yang otoriter dan di saat itu hubungan antara Pemerintah dan kalangan Islam berada pada kondisi antogonistik. Namun demikian, meskipun Undang-Undang Perkawinan ini lahir pada rezim otoriter, ketika ada sebagian materi-materinya bertentangan dengan dan aspirasi sebagian besar masyarakat Indonesia saat itu, tepatnya umat Islam yang merupakan mayoritas penduduk Indonesia, pemerintah dengan “terpaksa" mengakomodir aspirasi tersebut dengan mengadakan revis dan perubahan materi-materi tersebut. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dari perspketif setrategi pembentukan Undang-Undang No. 1 tahun 1974 ini bersifat semi responsif.

[395] Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Kebijaksanaan dan Strategi….,* 159.
[396] *Ibid.*.

2. Perspektif materi hukum

Transformasi hukum Islam dalam bentuk perundang-undangan merupakan produk interaksi antar elite politik Islam (para ulama, tokoh ormas, pejabat agama dan cendekiawan muslim) dengan elite kekuasaan (*the rulling elite*) yakni kalangan politisi dan pejabat negara. Diundangkannya UU Perkawinan No.1/1974 peranan elite Islam cukup dominan di dalam melakukan pendekatan dengan kalangan elite di tingkat legislatif, sehingga RUU Perkawinan No.1/1974 dapat dikodifikasikan.[397]

Sebagai sebuah negara yang berideologi Pancasila dan berbangsa yang plural, pemberlakuan hukum diharuskan untuk tidak bertentangan dengan Pancasila dan tetap berada dalam komitmen integrasi nasional. Dengan demikian, maka politik reduksi hingga pada batas-batas memungkinkan tetap tegaknya ideologi Pancasila dan agama-agama lain merasa tidak terancam eksistensinya merupakan suatu keniscayaan dalam proses politik hukum Orde Baru.[398]

Kalau dilihat dari materi hukum yang terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Perkawinan No. 1 tahun 1974, memang materi-materi yang bertentangan dengan syari'at Islam telah dirubah dan disesuaikan. Namun demikian, materi-materi tersebut tidak bertentangan dengan ideologi Pancasila dan tetap menghargai agama-agama lain yang diakui Undang-Undang di Indonesia. Undang-Undang Perkawinan memberikan ruang yang cukup luas kepada semua agama yang diakui untuk melaksanakan perkawinan sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing.[399]

---

[397] Lihat Amak F.Z., *Proses Undang-...,* hIm. 35-48.

[398] Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia* (Yogyakarta: LKiS, 2001), hlm. 170.

[399] Lihat Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa dari perspektif materi, Undang-Undang Perkawinan bersifat reduksionistik.

Dalam proses pembentukan hukum, reduksi semacam ini tidak terlepas dari proses *bargaining* yang dilakukan antara agama Islam dengan Pancasila sebagai ideologi negara dan antara agama Islam dengan agama-agama yang lain (non-Islam). Proses *bargaining* segitiga antara Islam, negara dan agama-agama lain dalam pembentukan wilayah pemberlakuan suatu hukum yang sejalan dengan hukum Islam di negara yang berideologi Pancasila memerlukan perjuangan yang cukup panjang. Keberhasilan pengesahan Undang-Undang Perkawinan ini juga merupakan hasil perjuangan kalangan para politisi dan ahli hukum Islam dan adanya *political will* dari pemerintah Orde Baru.

3. Perspektif implementasi hukum

Dilihat dari segi implementasi, suatu produk hukum dibedakan menjadi dua, yaitu hukum imperatif dan hukum fakultatif. Hukum imperatif adalah kaidah hukum yang secara *a priori* harus ditaati. Produk hukum imperatif mempunyai kekuatan untuk memaksa dan mengikat secara mutlak. Sedangkan hukum fakultatif tidak secara *a priori* harus ditaati atau tidak *a priori* untuk dipatuhi, melainkan hanya sekedar melengkapi, subsidair atau dispositif. Dalam hukum fakultatif masih ada ruang pilihan untuk melakukan yang lain ataupun sama sekali tida melakukannya.[400]

Baik hukum fakultatif maupun imperatif pembentuk peraturan perundang-undangan sama-sama memberi perintah. Hanya sifat perintahnya

[400] Lihat Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)* (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 209-212.

yang berbeda. Pada hukum fakultatif perintah tersebut lebih banyak diartikan sebagai petunjuk sehingga perintah langsung ditujukan kepada penegak hukum. Sementara hukum imperatif langsung tertuju kepada pribadi-pribadi. Hukum imperatif biasanya dikenakan pada hukum publik, sedangkan hukum perdata bersifat fakultatif bersifat fakultatif. Namun demikian, sebagian hukum perdata ada yang bersifat imperatif.[401] Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, antara lain, *pertama*, jarang sekali pembentuk Undang-undang menyangka bahwa ia harus melindungi purursa-purusa khusus terhadap kebodohan sendiri atau kelalaian dengan membatasi otonominya. *Kedua,* terkadang terjadi pembentuk undang-undang hendak melindungi pihak yang secara ekonomis lebih lemah untuk itu ia membuat peraturan yang membela kaum lemah. *Ketiga,* sifat memaksa dari peraturan hukum perdata biasanya dapat dapat diterangkan sebagai berikut: peraturan-peraturan tersebut sebenarnya bersifat campuran hukum perdata dan hukum publik, karena ada yang bersangkutan langsung dengan kepentingan umum. Mengingat kepentinngan umum tersebut, ia tidak dapat memberikan ruang untuk kesewenang-wenangan pribadi. Peraturan perundang-undangan mengatur syarat-syarat untuk sahnya tindakan hukum juga memaksa, seperti peraturan-peraturan tentang kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum dan tentang bentuk-bentuk tindakan tersebut. Peraturan tersebut terpaksa bersifat memaksa karena tidak dapat diserahkan kepada orang-orang yang berkaitan untuk bertindak sendiri untuk menetukan syarat-syarat sah dan tidaknya tindakan hukum mereka.[402]

Menurut Apeldoorn, segala hukum memaksa. Tetapi dengan hukum

[401] Purnadi Purbacaraka & Soejono Soekanto, *Aneka Cara Pembedaan Hukum* (Bandung: Alumni, 1990). Lihat juga Lihat Soedjono Drdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarata: Rajawali Press, 1991), hlm. 211-212.

[402] Lihat L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (alih bahasa Oetarid Sadiono, cetakan ke-28) (Jakarta pradya Pramita, 2000), hlm. 184-186.

yang memaksa (juga disebut hukum yang memerintah atau hukum yang mutlak) dimaksud perturan-peraturan untuk mana orang-orang yang berkepentingan tidak boleh menyimpang dengan jalan perjanjian. Hukum yang memaksa mengikat dengan tiada bersyarat, artinya tidak peduli apakah para pihak yang berkepentingan menghendakinya atau tidak.[403] Jadi, pada dasarnya semua hukum memiliki kesamaan, yaitu bersifat memaksa dan mengatur sekaligus, akan tetapi tingkat pemaksaan dan pengaturannya berbeda. Aturan-aturan dan perintah tersebut mungkin tidak sesuai dengan keadaan, sehingga dimungkinkan terjadi penyimpangan yang berupa pengecualian. Dalam kondisi seperti ini perintah tersebut lebih banyak diartikan sebagai petunjuk yang ditujukan kepada para penegak hukum daripada tertuju langsung kepada pribadi-pribadi. Di sinilah sebagian perbedaan makna hukum imperatif dan fakultatif. Bersifat imperatif apabila perintah itu tertuju kepada pribadi-pribadi dan harus ditaati. Sebaliknya, apabila tertuju kepada para penegak hukum dan perintah tersebut diartikan sebagai pedoman, maka sifat pemberlakuannya menjadi fakultatif.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dari perspektif implementasi, Undang-Undang No. 1 tahun 1974 adalah hukum yang bersifat imperatif. Karena materi-materi yang berada di dalamnya merupakan perintah langsung kepada indiidu-individu atau pribadi yang bersifat memaksa dan mengikat.

4. Perspektif fungsi hukum

Lahirnya Undang-Undang No 1 tahun 1974 tentang Perkawinan ini menurut Satjipto Rahardjo, dilihat dari segi fungsi hukum sebagai *a tool of social engineering,* maka undang-undang tentang perkawinan ini tidak sesuai dengan perkiraan yang didasarkan pada kemampuan hukum untuk

[403] *Ibid.*, hlm. 182-183.

menjalankan *social engineering* di bidang-bidang yang berkitan erat dengan kehidupan kebudayaan dan spiritual masyarakat, namun dilihat dari proses perkembangan masyarakat menuju kepada masyarakat industri, pengundang-undangan ini patut dicatat sebagai suatu kemajuan yang besar. Karena undang-undang ini memuat ketentuan-ketentuan yang apabila dilihat dari sudut tipe keluarga yang dikehendakinya bisa digolongkan pada keluarga yang cocok untuk masyarakat modern industrial. Apabila kita menempatkannya pada latar belakang berbagai bentuk perkawinan di Indonesia yang masih mendasarkan diri pada ikatan dan struktur kesukuan *(clan)*, maka kehadirannya memang bisa dinilai sebagai sarana untuk melakukan perubahan sosial. Perubahan sosial di sini terjadi dengan cara melakukan perombakan pada struktur hubungan sosial.[404]

Lebih lanjut dikatakan pula bahwa apabila dilihat dari segi peranannya bagi pembangunan nasional, maka hukum perkawinan yang baru ini bisa dipandang sebagai satu bangunan yang didirikan di tengah-tengah masyarakat yang memberikan peringatan tentang berbagai janji yang termuat dalam Undang-undang perkawinan tersebut. Disebut sebagai bangunan peringatan, oleh karena ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalamnya mungkin belum seluruhnya atau secara sempurna bisa dijalankan dalam masyarakat Indonesia sekarang ini. Diingatkan pula agar kita berbuat hati-hati dalam membuat hukum yang menyangkut bidang kehidupan yang bersifat pribadi, apabila hukum itu hendak melakukan perombakan di bidang tersebut.[405]

---

[404] Satjipto Rahardjo, *Rahardjo Hukum dan Perubahan Sosial: Suatau tinjauan Teoritis dan Pengalaman di Indonesia* (Jakarta; 1979), hlm. 248-250.

[405] *Ibid.*, 250.

BAGIAN V
PENUTUP

Pada saat pemerintah meminta persetujuan dari DPR untuk pengesahan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 terjadi dan tarik ulur kepentingan antara pihak pemerintah sebagai pengusul dan sebagian Fraksi di DPR sebagai pemberi persetujuan yang dianggap merepresentasikan aspirasi rakyat. Pemerintah berkepentingan untuk melakukan unifikasi dan kodifikasi undang-undang hukum keluarga yang sesuai dengan perkembangan zaman dalam rangka pembangunan hukum nasional. Sementara sebagian anggota DPR berusaha memperjuangkan kepentingan rakyat agar Undang-undang yang akan disahkan sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak mengabaikan nilai-nilai agama tertentu. Pada waktu itu di DPR ada empat fraksi yaitu, Fraksi Karya Pembangunan, Fraksi Demokrasi Indonesia, Fraksi Persatuan Pembangunan dan Fraksi ABRI. FPP yang saat itu satu-satunya partai yang merepresentasikan aspirasi umat Islam menolak Rancangan Udang-Undang Perkawinan Perkawinan yang diajukan pemerintah. Aksi penolakan bukan hanya terjadi di DPR, akan tetapi di luar parlemen yang dilakukan oleh para akademisi, politisi, tokoh agama, tokoh masyarakat, ormas-ormas Islam dan organisasi pemuda. Sementara itu FKP yang merupakan Fraksi mayoritas dan menguasai parlemen yang merupakan hasil rekayasa dari pemerintah Orde Baru bersama dengan Fraksi ABRI mendukung RUU Perkawinan tersebut. Sedangkan Fraksi Demokrasi Indonesia cenderung netral. Dengan adanya penolakan dari Fraksi Persatuan Pembangunan dan munculnya berbagai aksi protes serta gejolak sosial di masyarakat, maka dengan alasan

stabilitas politik nasional, akhirnya terjadi kompromi sehingga RUU Perkawinan direvisi dan disahkan menjadi Undang-Undang Perkawinan. Inilah kronologi lahirnya Undang-undang No. 1 tahun 1974 dari dimensi politik hukum di Indonesia.

Terjadinya gejolak politik di atas disebabkan karena Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang diajukan oleh pemerintah saat itu dinilai oleh Fraksi Persatuan Pembangunan dan tokoh-tokoh Islam bertentangan dengan jiwa Pancasila, norma-norma kehidupan kerohanian atau ajaran agama yang dianut sebagian besar masyarakat Indonesia serta bertentangan juga dengan jiwa dan semangat UUD 1945, khususnya pasal 29 ayat 2. Selain itu, RUU tersebut tidak memiliki norma yuridis, norma sosiologis, maupun norma filosofis. Tapi alasan yang paling mendasar dari penolakan ini adalah bahwa Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang diajukan pemerintah tersebut bertentangan dengan hukum Islam. Ada beberapa pasal yang dinilai bertentangan dengan hukum Islam, yaitu: Pasal 2 ayat (1) tentang definisi perkawinan, pasal 3 ayat (2) tentang poligami; Pasal 7 ayat (1) tentang batasan usia perkawinan; pasal 8, khususnya poin c tentang larangan perkawinan dengan anak angkat; pasal 10 tentang larangan perkawinan dengan bekas suami/isteri yang telah dicerai meskipun sudah kawin dengan orang lain dan telah bercerai; pasal 11 ayat (2) tentang diperbolehkannya pernikahan antaragama pasal 12 masa tunggu *(I'ddah)* bagi isteri yang dicerai, pasal 13 ayat (1) dan (2) tentang pertunangan pasal 37 tentang kepemilikan harta gono-gini pasal 46 c dan d tentang batas waktu nafkah bagi bekas isteri yang telah di cerai; dan pasal 62 ayat 2 dan ayat 9 kedudukan dan hak anak angkat. Kontroversi seputar materi-materi RUU Perkawinan inilah yang menyebabkan muncul pergolakan politik menjelang lahirnya Undang-Undang No. tahun 1974 tentang Perkawinan. Pada

dasarnya terjadinya gejolak politik tersebut karena adanya perbedaan pandangan antara kalangan nasionalis yang direpresentasikan FKP, FABRI, FDI, dan pemerintah dengan kalangan agamis yang direpresentasikan FPP terhadap materi-materi RUU Perkawinan. Kalangan nasionalis berpandangan bahwa RUU perkawinan tersebut sebagai sarana untuk memperjuangkan dan melindungi hak-hak perempuan dalam kehidupan keluarga. Sementara kalangan agamis berpandangan bahwa meskipun hendak memperjuangkan hak perempuan, tetapi RUU tersebut mengabaikan nilai-nilai hukum Islam.

Ditinjau dari politik hukum nasional, Undang-Undang No. tahun 1974 tentang Perkawinan ini dapat dilihat beberapa karakter, yaitu, dari perspektif strategi pembentukan, perspektif materi hukum, perspektif implementasi dan perspektif fungsi hukum. Dari perspektif strategi pembentukan Undang-undang, meskipun undang-undang ini lahir saat konfigurasi politik tidak demokratis atau otoriter dan saat terjadi hubungan antagonistik antara pemerintah dan umat Islam, namun undang-undang ini bersifat semi responsif. Disahkannya Undang-Undang Perkawinan ini merupakan hasil kompromi maksimal antara kalangan nasionalis dengan kalagan agamis. Pemerintah yang didukung FKP, FABRI dan FDI masih bersedia mengakomodasi aspirasi rakyat, yaitu umat Islam yang merupakan mayoritas penduduk Indonesia dalam penyusunan Undang-Undang Perkawinan ini. Bentuk akomodasi ini adalah dengan merevisi dan menghapus materi pasal-pasal Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang bertentangan dengan hukum Islam. Sementara dari perspektif materi hukum, Undang-Undang perkawinan bersifat reduksionistik. Materi-materi undang-undang yang bertentangan dengan syari’at Islam telah dirubah dan disesuaikan, namun ia tidak bertentangan dengan ideologi Pancasila dan tetap mengharagai agama-agama lain yang diakui Undang-Undang di

Indonesia. Undang-Undang Perkawinan memberikan ruang yang cukup luas kepada semua agama yang diakui untuk melaksanakan perkawinan sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing. Sedangkan dari perspektif implementasi, Undang-Undang No. 1 tahun 1974 adalah hukum yang bersifat imperatif. Karena materi-materi yang berada di dalamnya merupakan perintah langsung kepada indiidu-individu atau pribadi yang bersifat memaksa dan mengikat. Dari perspektif fungsi hukum sebagai *a tool of social engineering,* Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan ini tidak sesuai dengan perkiraan yang didasarkan pada kemampuan hukum untuk menjalankan *social engineering* di bidang-bidang yang berkitan erat dengan kehidupan kebudayaan dan spiritual masyarakat. Karena, Undang-undang perkawinan ini baru bisa dipandang sebagai satu bangunan yang didirikan di tengah-tengah masyarakat yang memberikan peringatan tentang berbagai janji yang termuat di dalamnya.

Penyusunan sebuah Undang-undang dalam Negara yang demokratis sudah seharusnya melibatkan aspirasi rakyat, terlebih Undang-undang tersebut berkaitan langsung dengan kehidupan masyarakat. Undang-Undang No. 1 tahun 1974 merupakan undang-undang yang terkait langsung dengan kehidupan masayarakat, baik secara sosial maupun spiritual. Karena, undang-undang ini mengatur secara teknis perkawinan yang merupakan suatu peristiwa sosial dan sekaligus mengandung nilai-nilai sakral. Undang-undang ini mengatur masalah perkawinan mulai dari proses sebelum akad, sampai mengatur masalah perceraian dan konsekuensi hukumnya.

Aspirasi rakyat dalam konteks Negara demokrasi Indonesia direpresentasikan melalui wakil-wakil mereka, yaitu DPR. Oleh karena itu,

dalam pembuatan sebuah undang-undang maka pemerintah harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Hal ini berdasarkan Pasal 5 ayat (1) ayat yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, meskipun suara DPR belum dapat sepenuhnya atau sesuai dengan aspirasi rakyat yang sebenarnya. Pemerintah juga harus secara cermat mempertimbangkan aspirasi umat Islam yang merupakan penduduk mayoritas Indonesia. Akomodasi pemerintah terhadap aspirasi umat Islam dalam penyusunan sebuah Undang-undang tidak akan bertentangan dengan ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Karena, meskipun umat Islam menghendaki undang-undang yang sesuai dengan syari'at Islam, mereka tidak akan memaksakan kehendak terhadap hal-hal atau materi yang bertentangan dengan Pancasila maupun Undang-Undang Dasar. Oleh karena DPR tidak selalu merepresentasikan suara dan aspirasi rakyat secara nyata dan menyeluruh, maka dalam proses penyususnan sebuah Undang-undang, khususnya yang berkaitan langsung dengan kehidupan sosial spiritual masyarakat harus dilakukan studi pendahuluan dengan mengadakan simposium, seminar-seminar dan diskusi maupun penelitian di lapangan, terlebih peraturan perundang-undangan terkait masalah perkawinan. Hal ini agar undang-undang yang dihasilkan sesuai dengan norma yuridis, norma sosiologis, maupun norma filosofis yang hidup dalam masyarakat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

A. A. G. Peters dan Koesrini Siswoebroto (ed.), *Hukum dan Perkembangan Sosial* (Buku I, dari Buku Teks Sosiologi Hukum), (Jakarta: Sinar Harapan, 1988)

A. Qodi Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum* (Yogyakarta: Gama Media, 2002)

A.S.S Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945: Suatu Pengamatan dan Analisis* (Jakarta: Popuris publisher, 2002)

AB. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003)

Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum di Indonesia,*(Jakarta: Gema Insani Pres, 1994)

Abdul Halim Barakatullah dan Teguh Prasetyo, *Hukum Islam: Menjawab Tantangn Zaman yang Terus Berkembang,*(Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006)

Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2000)

Abdul Majid Mathlub, *Panduan Hukum Keluarga Sakinah* (alih bahasa Harits Fadly dan Ahmad Khotib) (Jakarta: Intermedia, 2005)

Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2006)

________, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006)

Abdullah Aziz Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru,*(Jakarta: Gema Insani Pres, 1996)

Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia, (*Jakarta: Akademika Pressindo, 1992)

Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006)

Afdol, *Landasan Hukum Positif Pemberlakuan Hukum Islam dan Permasalahan Implementasi Hukum Kewarisan Islam* (Surabaya: Airlangga University Press, 2003)

Affan Gaffar, "Partisipasi Politik Umat Islam: Mencari Bentuk Artikulasi yang Tepat" dalam Majalah *Umul Quran* Vol. 5 Tahun 1992

Aksin Wijaya. "*Menggugat Otentisitas Wahyu Tuhan."* (Yogyakarta: Safiria Insani Press, 2004)

Amak F.Z., *Proses Undang-undang Perkawinan*, (Bandung: Al-Ma'arif. 1976)

Amir Syarifuddin, *Meretas Kebekuan Ijtihad: Isu-isu Penting Hukum Islam Kontempore di Indonesia* (Jakarta: Ciputat Press, 2002)

Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia,* (Jakarta: Kencana, 2004)

Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indo*

Amrullah Ahmad *et.al. "Prospek Hukum Islam dalam Kerangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia (sebuah Kenangan 65 Tahun Prof. Dr. Bustanul Arifin, SH)* (Jakarta: Pengurus Pusat Ikatan Hakim Peradilan Agama, 1994)

Andree Feillard, *NU vis-à-vis* (Yogyakarta: LKiS, 1999)

Anonim, Dirjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, *Sekitar Pembentukan Undang-undang Perkawinan Beserta Peraturan Pelaksanaannya,* (Jakarta: Dirjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, t.th.)

Anonim, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cetakan ketiga (Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 1990)

Anonim, Tim Pengarusutamaan Gender, *Pembaruan Hukum Islam:* Counter Legal Draft *Kompilasi Hukum Islam*, (Jakarta: Depag RI. 2004)

Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1981)

Artidjo alkostar " Kontrol Hukum terhadap Kekuasaan' dalam Deliar Noer (Pengantar), *Kekerasan dalam Politik yang Over Akting* (Yogyakarta: LKBH-UII,1998)

Asri Muhammad Saleh, *Politik Hukum Dekrit Presiden* (Pekan Baru: Bina Mandiri Press, 2002)

Bachtiar Efendy, *Teologi Baru Politik Islam: Pertautan Agama, Negara dan Demokrasi* (Yogyakarta: Galang Press, 2001)

Al-Baihaqî, *Sunan al-Kubra* (Digital Library, al-Maktabah al-Syâmilah, al-Ishdâr al-tsânî, 2005)

Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum* (Yogyakrta: UII Press, 2006)

Basarudin Nasution, *Pengantar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Batang Gadis, 1961)

Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Jakarata: ELSAM, 1997)

Bintan Ragen Saragih, *Politik Hukum* (Bandung: CV. Utomo, 2006)

Bushar Muhammad, *Pokok-pokok Hukum Adat*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1985)

Carlton Clymer Rodee. *et.al*, *Pengantar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Raja Grafindo, 1995)

Cik Hasan Bisri, *Pilar-pilar Penelitian Hukum Islam dan Pranata Sosial* (Jakata: PT. Raja Grafindo Persada, 2004)

_______, *Kompilasi Hukum Islam dan Pengadilan Agama dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999)

_______, *Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jurnal Mimbar Hukum No. 56 Thn XIII, Al-Hikmah, Jakarta, 2002.

Dadan Muttaqien *et.*el (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam tata Hukum Indonesia* (edisi II) (Yogyakarta: UI Press, 1999)

Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesinambungan dan Perubahan*, alih bahasa Nirwono dan AE Priyono (Jakarta: LP3S, 1990)

_______, *Islamic Courts in Indonesia* (Berkeley: University of California Press, 1972)

David Berry, *Pokok-Pokok Pikiran dalam Sosiologi*, ctk. Keempat, (Jakarta: Rajawali Press, 2003)

David Bourchier, *Pancasila Versi Orde Baru dan Asal Muasal Negara Organis Integralistik* (Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM bekerja sama dengan Pusat Studi Asia Tenggara dan Perhimpunan Pendidikan Demokrasi, 2007

Deliar Noer, *Gerakan Modern Islam di Indonesia* 1900-1942 (Jakarta: LP3S, 1996)

Dragan Milavonovic, *Weberian and Marxian Analysis of Law* (USA: Brookfield, Tt)

Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1959)* (Jakarta: Gema Insani Press, 1997)

Eriyanto, *Analisis Wacana: Pengantar Analisis Teks Media*, (Yogyakarta: LKiS, 2005) Sjach Basah, *Ilmu Negara: Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan* (Bandung: PT. Cita Aditya, 1997)

_______, *Kekuasaan Otoriter* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000)

F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung: Penerbit Alumni, 1991)

Fred N. Kerlenger, *Asas-Asas Penelitian Behaviorial* (Jogjakarta: Gajah Mada University Press, 1996)

Ghazali, *al-Mustashfa fi 'Ilmi al-Ushul* (Cairo: Syirkah al-Thaba'iyyah al-Fanniyyah al-Muttahidah, 1971)

Hanafî, *Syarh Fath al-Qadîr*, (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 1995)

Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (USA: Cornell University Press, 1988)

Hazairin,Tinjauan mengenai Undang-Undang Perkawinan Nomor 1-1974 (Jakarta: Tintamas,1986)

Husain Usman dan Purnomo Setiadi Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial* (Jakarta: Bumi Aksara, 1996)

Ibnu al-Katsir, *Tafsîr al-Qurân al-Azhim* (Digital Library, al-Maktabah al-Syâmilah, al-Ishdâr al-tsânî, 2005)

Isma'il Sunny, *Tradisi dan Inovasi Keislamart di IndonesIa dalam Bidang Hukum Islam*, (Bandung: Ulul Albab Press, 1997)

_______, *Hukum Islam dalam Hukum Nasional* (Jakarta: Universitas Muhammadiyah Jakarta, 1987)

Jaih Mubarok, *Pemikiran al-Thahthawi tentang Ijtihad dan Perwujudannya dalam Fiqh*, (Jakarta: PPs IAIN Syarif Hidayatullah, 1998)

Al-Jazirî, *al-Fiqh 'ala al-Madzâhib al-Arba'ah,*(Beirut: Dâr al-Fikr, 2000)

Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005)

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia, 2006)

Juhaya S Praja dalam pengantar Rachmat Jatnika et.al., *Hukum Islam di Indonesia: Perkembangan dan Pembentukan* (Bandung: PT Rosdakarya, 1991)

Kamal Hasan, *Modernisasi Indonesia: Respon Cendekiawan Muslim* (terj. Alih bahasa Hasan Ahmadi Thaha) (Jakarta: Lingkaran Studi Indonesia, 1987)

Khoiruddin Nasution, *Islam: tentang Relasi Suami dan Istri (Hukum Perkawinan I)* (Yogyakarta: ACAdeMIA &TAZZAFA, 2004)

_______, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Malaysia dan Indonesia*, (Jakarta: INIS, 2002)

Kunto Wijoyo, *Identitas Politik Umat Islam* (Bandung: Mizan, 1997)

Kusumadi, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Aksara Baru, 1976)

L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (alih bahasa Oetarid Sadiono, cetakan ke-28) (Jakarta pradya Pramita, 2000)

Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2007)

Lynn H. Miller, *Agenda Politik Internasional* (alih bahasa Daryatno), (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006)

M. Atho Mudzhar, *Pengaruh Faktor Sosial Budaya terhadap Produk* Pemikiran *Hukum Islam*, dalam Jurnal Mimbar Hukum No. 4 tahun II (Jakarta: AI-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1991)

________, dan Khoiruddin Nasution (ed), *Hukum Keluarga di Dunia Islam Modern: Studi Perbandingan dan Keberanjakan UU Modern dari Kitab-Kitab Fikih* (Jakarta: Ciputat Press, 2003)

M. Din Syamsuddin, *Islam dan Politik di Era Orde Baru* (Jakarta: Logos, 2001)

M. Latif Fauzi, *Counter Legal Drafting (CLD KHI) dalam Sorotan* Makalah, 2005

M. Sholeh Amin (editor), *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional* (Jakarta: CV Rajawali, 1986)

M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum* (Bandung: CV. Mandar Maju, 1989)

M. Tahir Azhary, *Bunga Rampai Hukum Islam* (Jakarta: IND-HILL-CO, 2003)

M. Yahya Harahap, ‘Informasi Materi Kompilasi Hukum Islam: Memposisikan Abetraksi Hukum Islam‛ dalam *Mimbar Hukum,* No. 5 Tahun II, Jakarta: Al-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1992)

M.B. Hooker, *Undang-Undang Islam di Asia Tenggara* (alih bahasa Rohani Abdul Rahim Raja Rohana Raja Mamatnanisah Che Ngah) (Kuala

Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementrian Pendidikan Malaysia: 1992)

Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfogurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia,* Disertasi pada Univeritas Gajah Mada, Yogyakarta, 1993

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998)

Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia,* (Yogyakarta: LKiS, 2001)

Maswadi Rauf dan Mappa Masrun (editor), *Indonesia dan Komunikasi Politik* (Jakarta: Gramedia, 1993)

Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*) Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2003)

Mochtar Kusuma Atmaja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Binacipta, 1986)

Moh. Busyro Muqoddas dkk. (penyunting), *Politik Pembangunan Hukum Nasional* (Yogyakarta: UII Press, 1992)

Moh. Mahfud MD *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999)

_______, *Membangun Politik Hukum Membangun Konstitusi* (Jakarta: LP3S, 2006)

_______, *Politik Hukum di Indonesia,*(Jakarta: LP3S, 1998)

Mohammad Radhie, *Pengantar Hukum Indonesia, Buku Panduan Mahasiswa* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992)

Mohtar Mas’oed, *Politik Birokrasi dan Pembangunan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003)

Muhammad ‘Alî al-Shâbuni dalam kitab *Rawâi' al-Bayân Tafsîr Ayât al-Ahkâm min Al-Qurân* (Jakarta: Dâr al-Kutub al-Islâmiyah, 2001)

Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama,* (Jakarta: Raja Grafindo, 2002)

Muhammad Thahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992)

Mulyana W. Kusuma, *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum* (Jakarta: Rajwali, 1986)

Mustafa Ahmad al-Zarqa, *al-Fiqh al-Islamy fi Tanbih al-Jadid* (Damaskus: Dar al-Fikr, 1986)

Nabilah Lubis, "Peran Suami Istri Sama dalam Perkawinan" dalam *Dialog Jum'at (Tabloid Republika),* 24 Juni 2005.

Al-Nawâwi, *al-Majmû` Syarh al-Muhadzdzab,* (Beirut: Dâr Ihyâ al-Turâts al-`Arabî, 1995)

Al-Nawâwî, *Raudhah al-Thâlibîn wa 'Umdah al-Muftîn* (Digital Library, al-Maktabah al-Syâmilah, al-Ishdâr al-tsânî, 2005)

Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review* ((Yogyakarta: UII Press, 2005)

Nur Ahmad Fadil Lubis, *A History of Islamic Law in Indonesia,* (Medan: IAIN Press, 2000)

Purnadi Purbacaraka & Soejono Soekanto, *Aneka Cara Pembedaan Hukum* (Bandung: Alumni, 1990)

Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003)

Ramly Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia (1971-1997)* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2005)

Ridwan, *Membongkar Fiqh Negara: Wacana Keadilan Gender dalam Hukum Keluarga Islam* (Yogyakarta: Unggun Religi, 2005)

Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001)

Sajtipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antara Disiplin dalam Pembinaan ukum Nasional* (Bandung: Sinar Baru 1985)

_______, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum* (Jakarta: Penerbit Buku KOMPAS, 2006)

_______, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatau tinjauan Teoritis dan Pengalaman di Indonesia* (Jakarta; 1979)

_______, *Ilmu Hukum,* cet. Ke-3, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991)

_______, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007)

_______, *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah* (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002)

Sayyid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah* (Cairo: Dâr al-Fatah, 2000)

Soedjono Drdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarata: Rajawali Press, 1991)

Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2001)

Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945,* (Bandung: Alumni, 1986)

Stan Ross, *Politics of Law Reform* (Australia: Pinguin Book Ltd. 1982)

Sudargo Gautama, *Segi-segi Hukum Peraturan Perkawinan Campuran* (Bandung: Penebit Alumni, 1973)

Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional* (Jakarta: Rineka Cipta, 1994)

Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum; Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2004)

_______, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)* (Yogyakarta: Liberty, 1988)

Sulistyowati Irianto (ed.), *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan,* (Jakarta: Uzaid Bekerjasama dengan The Convention Watch, Universitas Islam Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, 2006)

Al-Syafi'i, *al-Umm* (Digital Library, al-maktabah al-Syâmilah, al-Ishdâr al-tsânî, 2005)

Tahir Mahmood, *Family Law Reform in the Muslim World,* (India: Indian Law Institute, 1972)

Teuku Mohammad Radhie, Politik dan Pembaharuan Hukum', dalam *Prisma* No. 6 tahun II (Jakarta: LP3ES, 1973)

Al-Thabarî, *Tafsîr al-Thabarî* (Digital Library, al-Maktabah al-Syâmilah, al-Ishdâr al-tsânî, 2005)

Ulf Sundhaussen, *Politik Militer Indonesia 1945-1967 menuju dwi fungsi ABRI* (Jakarta: LP3ES, 1988)

Umaidi Radi, *Strategi PPP 1973-1982: Suatu Studi tentang Kekuatan Politik Islam di Tingkat Nasional* (Jakarta: Integritas Press, 1984)

Wahbah al-Zuhaylî, *al-Fiqh al-Islâmî wa adillatuh* (Beirut: Dâr al-Fikr, 2004)

_______, *"Tafsîr Al-Wasîth"* (Beirut: Dâr al-Fikr al-Mu'âshir, 2000)

Yahya Muhaimin, *Beberapa Segi Birokrasi Indonesia*, PRISMA, No. 10 tahun 1980.

Zamakhsyarî, *al-Kasysyâf* (Digital Library, al-Maktabah al-Syâmilah, al-Ishdâr al-tsânî, 2005)

Jurnal, makalah dan Majalah

B. Wibowo Suliantoro "Dealektika Hukum dan Agama dalam Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia" dalam JUSTITIA ET PAX Jurnal

Ilmu Hukum Vol 27, No. Juni 2007 diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Moh. Mahfud MD, *"*Politik Hukum menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional" dalam Majalah Hukum Nasional No. 2 tahun 2007 (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM, 2007)

Nuryamin Aini "Dasar Legitimasi Sosiologis Gagasan Perubahan Undag-Undang No. 1 tahun 1974 dalam Konteks Perubahan Sosial" dalam SYARIAH; Jurnal Ilmu Hukum No. 1, Volume 7, Juni2007; diterbitkan oleh Fakultas Syariah IAIN Antasari Kalimantan Selatan, 2007

Sri Wahyuni, "Politik Hukum Islam di Indonesia (Studi Terhadap Legislasi Kompilasi Hukum Islam (KHI)" dalam Jurnal *Mimbar Hukum* No. 59 Thn XIV, Al- Hikmah, Jakarta, Januari-Maret 2003.

Zainal Abidin Abu Bakar, "Pengaruh Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia" Jurnal *Mimbar Hukum* No. 9 Thn. IV, Al-Hikmah, Jakarta, 1993.

M. Shiddiq al-Jawi, "Menyoroti Draft KHI dari Perpektif Ideologis dan Metodologis (1)" dalam *Suara Muhammadiyah*, No. 23 Tahun ke-89

Abdul Ghani Abdullah, Peradilan Agama Pasca UU No.7/1989 dan Perkembangan Studi Hukum Islam di Indonesia' dalam *Mimbar* Hukum No. 1 tahun V (Jakarta: al-Hikmah & Ditbinpera Islam Depag RI, 4

A Hamill S Attamimi, Dalam makalah berjudul *Pengembangan Peraturan Peru it dan W-un dai-an Indonesia.* disampaikan pada Seminar Hukum Nasional VI yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional- Departemen Kehakiman. IPI 25-29 Juli 1994.

Romli Atmasasmita,"Strategi Pembangunan Hukum Nasional" Makalah Disampaikan dalam ceramah di SESPIM POLRI DIKREG KE 41 TP 2005, tanggal 4 APRIL 2005 di Lembang, Bandung.

Yahya, "Positivisasi Hukum Islam di Indonesia" makalah disampaikan pada seminar Kelas Konsentrasi Hukum Islam, Program Studi Hukum Islam Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2005.

Maria Ulfah Anshor, "Pro Kontra Counter Legal Draft KHI Harus Dijembatani" dalam *Kompas,* 18 Oktober 2004.

Majalah *Tempo*, edisi 11-17 Oktober 2004

Shofiyul Huda, *Politik Hukum Islam di Indonesia: Telaah terhadap Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat* (Tesis di Program Hukum Islam Konsentrasi Mu'amalat Universitas Islam Negeri Yogyakarta Tahun 2003)

Republika, 5 Oktober 2004.

Media *Nusantara*, 18 Agustus 1973.

Abu Rokhmad, "KHI dan Gerakan Kesetaraan Gender" *dalam* Suara Merdeka*, 26 Februar 2005.*

Internet:

Didi Kusnadi, "Hukum Islam di Indonesia: Tradisi, Pemikiran Politik Hukum dan Produk Hukum" dalm www.badilag.net (diakses 6 Juli 2008)

Jaih Mubarok, *Akar-Akar RUU Perkawinan Tahun 1973 Di Indonesia*, dalam http://ikadabandung.wordpress.com/about/ (diakses 28 Mei 2008).

Meraba Model Kodifikasi Hukum Agamahttp://www.gatra.com/2007-12-21/versi_cetak.php?id=110507http://www.ppi-india.org/ (diakses 28 Mei 2008).

Muhammad Thalib, "Draft KHI Versi Gender Lecehkan Syari'at Islam" dalam http://www.hidayatullah.com/index.php?option=com_content&task= view & id = 1451 & Itemid=0 diakses 7 September 2005.

Salahuddin Wahid, *Negara Demokrasi tidak Mesti Negara Sekuler,* www.kmnu.org (diakses pada 28 Mei 2008)

_______ Wahid, Lagi, UU Perkawinan dan Intervensi Negara dalam http://www.ppi-india.org/ (diakses 28 Mei 2008)

Taufiqurrohman, *Proses Pembentukan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1974 dan Hubungannya dengan Hukum Perkawinan Islam*, dalam **Error! Hyperlink reference not valid.** themes/libri2/detail.jsp?id=81981&lokasi=local (diakses 24 Mei 2008)

Yance Arizona, *Hukum Progresif yang Mengalir* (Resensi Buku *Satjipto Rahadjo,* Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum). http://yancearizona. wordpress.com /2007/12/30/hukum-progresif-yang-mengalir/; diakses pada 20 April 2008).

Usaha "Mensekulerkan (Kembali) UU Perkawinan" dalam hidayatullah.com. (diakses 28 Mei 2008)

BIOGRAFI PENULIS



Imam Mustofa, lahir di Pringsewu, 12 April 1982. Sejak menempuh pendidikan dasar di Madrasah Ibtidaiyah Hidayatul Mubtadiin Desa Srikaton, Kecamatan Adiluwih, Kabupaten Pringsewu, Mustofa juga menempuh pendidikan di Pondok Pesantren Hidayatul Mubtadiin (PPHM) yang didirikan dan diasuh oleh Ayahnya, KH. Rohani Utsman.

Setelah menamatkan Madrasah Ibtidaiyah (1995), ia melanjutkan pendidikan di Madrasah Tsanawiyah al-Hidayah di Desa Tunggul Pawenang dengan beasiswa dari Yayasan al-Hidayah, juga sambil nyantri di PPHM sampai dengan selesai tahun 1998. Tahun itu juga ia melanjutkan pendidikan ke Madrasah Aliyah Keagamaan Negeri (MAKN) Bandar Lampung, lulus tahun 2001 dengan beasiswa dari Departemen Agama RI dan *Islamic Development Bank (IDB).*

Pendidikan S-1 ditempuh di Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia (FIAI-UII) Yogyakarta dengan beasiswa dari Badan Wakaf UII lulus tahun 2005. Berkat ketekunannya, si "anak kampung" ini menjadi wisudawan terbaik di angkatannya, dengan Indeks Prestasi Komulatif 3, 98. Pada tahun 2006 penulis melanjutkan pendidikan S-2 di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta dengan beasiswa dari Departemen Agama RI. Di pendidikan S-

2 ini ia mengambil Konsentrasi Hukum Keluarga, Jurusan Hukum Islam, lulus 2008 sebagai wisudawan terbaik II. Selama menempuh pendidikan S-1 sampai S-2, penulis “nyantri” di Pondok Pesantren Mahasiswa Unggulan Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Selama menjadi mahasiswa FIAI UII, Mustofa aktif di Lembaga Pers Mahasiswa (LPM) Pilar Demokrasi, dan juga aktif sebagai Sekretaris Redaksi *Millah* Jurnal Studi Agama Magister Studi Islam UII sampai tahun 2008. Selama berkiprah di *Millah* ia dapat mempertahankan predikat Akreditasi Jurnal tersebut. Tahun itu juga, ia menjadi Pemimpin Redaksi Jurnal Al-Mustawa Direktorat Pembinaan dan Pengembangan Agama Islam Universitas Islam Indonesia (DPPAI-UII) sampai tahun 2009. Tahun 2007 aktif sebagai Trainer di DPPAI. Tahun 2008, ia diangkat menjadi asisten peneliti di *Center for Local Law Development Studies (CLDS)* Fakutas Hukum UII sampai awal 2009.

Tahun 2006 Mustofa diangkat menjadi pengajar Hukum Islam di Fakultas Hukum Universitas Pekalongan (Unikal) Jawa Tengah. Saat menjalankan profesi sebagai pengajar di Unikal ia aktif dalam berbagai kegiatan, terutama bidang penelitian. Pada tahun pertama di Unikal ia mendapatkan bantuan dana dari Direkteorat Pendidikan Jenderal Tinggi Kementerian Pendidikan Nasional untuk melaksanakan penelitian. Selain itu, ia juga mengadakan pelatihan-pelatihan penulisan karya ilmiah bagi mahasiswa Unikal.

Dua tahun menjadi pengajar di Unikal, Mustofa mempunyai niat untuk “pulang kampung” ke tanah kelahiran Bumi Ruwai Jurai, Lampung. Pada akhir 2008 ia mendaftar sebagai Dosen Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Jurai Siwo Metro, Lampung. Mulai tanggal 1 Januari 2009 ia ditetapkan menjadi Dosen Perguruan Tinggi negeri tersebut.

Pada tahun 2011-2019 Mustofa diberi amanah untuk menjadi Sekretaris Pusat Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat (P3M) yang kemudian berubah menjadi Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat (LPPM) IAIN Metro. Di lembaga ini ia mengembangkan dan meningkatkan peran LPPM dalam melaksanakan penelitian pengabdian pada masyarakat dan publikasi ilmiah.

Selain aktif mengajar dan menjalankan tugas sebagai sekretaris P3M STAIN, Mustofa aktif melakukan berbagai penelitian, khususnya dalam bidang sosial keagamaan. Hampir setiap tahun ia mendapat bantuan dana dari DIPA tingkat IAIN Metro untuk penelitian. Selain itu, ia juga mendapatkan bantuan dana dari Kementerian Agama RI untuk Penelitian Sosial Humaniora. Pada tahun 2013 ia mendapatkan bantuan hibah Ekspose Karya Ilmiah (EKI) dari Kementerian Agama RI dengan mengekspose karya yang diterbitkan dalam dua bahasa, Indonesia dan Arab. Sampai saat ini ia sudah menghasilkan lebih dari 17 penelitian bidang sosial keagamaan yang sudah dipublikasikan. Ia juga aktif menulis artikel di berbagai jurnal Studi Islam di Indonesia, sampain saat ini lebih dari sudah 30 artikel yang sudah diterbitkan di jurnal ilmiah, baik yang terakreditasi maupun yang belum. Sekitar 80-an artikel diterbitkan di Surat Kabar, baik lokal maupun nasional.

Penulis buku ini juga aktif dalam penerbitan berkala ilmiah. Selain menjadi *editor inchief AKADEMIKA* Jurnal Pemikiran Islam, penulis juga menjadi pengelola *ISTINBATH Jurnal Hukum*, TAPIS Jurnal Penelitian Ilmiah, dan beberapa jurnal di lingkungan IAIN Metro. Selain itu, Mustofa juga aktif memberikan materi berbagai pelatihan dalam bidang karya tulis ilmiah dan training pengelolaan jurnal ilmiah. Menjadi *reviewer* atau penilai naskah kajian Islam yang akan diterbitkan di jurnal-jurnal terakreditasi nasional. Kegiatan lain melaksanakan presentasi dalam even lokal, nasional

maupun skala internasional. Pada tahun 2015, penulis mendapatkan kesempatan untuk mengikuti program peningkatan kualitas dosen oleh Direktorat Pendidikan Tinggi Islam (sekarang PTKI) Kementerian Agama RI, yaitu program *Academic Recharging for Islamic Higher Education (ARFI)* di Universitas Wina Austria.


IAIN
METRO


IAIN
METRO